

Los convenios de la Organización Internacional del Trabajo y el Derecho laboral y de la seguridad social en Chile

Cecily Halpern Montecino

Profesora de Derecho del Trabajo y Seguridad Social

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

Y UNIVERSIDAD DE CHILE

Directora de Carrera

UNIVERSIDAD DEL DESARROLLO

La Organización Internacional del Trabajo como fuente primigenia de las normas internacionales laborales

En materia de derechos laborales y en aquellos de seguridad social, al igual como sucede en otras ramas del derecho, los diversos países del mundo, incluido por supuesto el nuestro, se encuentran permanentemente expuestos y compelidos a enriquecer su derecho interno con normas del ámbito internacional. En los últimos tiempos, con motivo del proceso de globalización de la economía, la gran movilidad de trabajadores de un país a otro, y la creciente interdependencia económica, la circunstancia señalada se ha convertido más que en un desafío, en una imperiosa necesidad. Los países no pueden desconocerla si quieren mantener un orden social estable al interior de cada uno de ellos y cumplir adecuadamente su rol de mantención del vínculo entre progreso social y crecimiento económico.

La competitividad, la apertura de los mercados y la reestructuración económica los interpelan y urgen a la adopción de normas modernas, basadas en principios de aplicación universal que estructurarán a la larga un derecho supranacional.

En una gran medida, en las áreas a las cuales nos referiremos, esto es, lo laboral y la seguridad social, estos principios de carácter internacional son establecidos en el seno de un organismo especializado dentro del sistema de Naciones Unidas, cual es la **Organización Internacional del Trabajo**. Esta organización data del año 1919, año en el cual se firma el Tratado de Versalles. Como se sabe, en virtud de este tratado se puso término a la Primera Guerra Mundial; en su Capítulo XIII se contempló la creación de la OIT. Este hecho merece destacarse, por cuanto es revelador de la alta importancia adjudicada, por los países intervinientes en el conflicto bélico, a esta organización, instituida para velar por los derechos laborales y de la seguridad social en el ámbito internacional.

En efecto, se concibió entonces, tal como sucede también hoy en día, que la existencia de un sistema de normas internacionales basadas en la justicia social contribuiría a una paz duradera. Este fue el motivo más elevado, y tal vez el señero, para contar con un sistema de normas internacionales del trabajo, y aquel que aún suena con mayor convicción en el mundo entero.

La OIT como fuente de un derecho supranacional, objeto fundamental del presente estudio, es, aún en la actualidad, la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer normas internacionales del trabajo y ocuparse de ellas. Goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo, dando vida a lo que se ha dado en llamar el **Derecho Internacional del Trabajo**.

Es indudable la influencia que el conjunto de normas y principios de derecho laboral emanados de dicha fuente internacional ha tenido en la universalización de los mismos en los distintos países. No obstante, debe tenerse presente que existen otras fuentes de este derecho, como la OEA, la ONU y otro importante número ha tenido su fuente en acuerdos de carácter bilateral entre gobiernos.

En adición al esencial propósito de las normas del trabajo de carácter internacional ya señalado, es posible sostener que entre sus objetivos se encuentran también los de contribuir al desarrollo de los recursos humanos nacionales y acrecentar las posibilidades de captar inversión extranjera directa y lograr crecimiento económico, fuera de evitar la competencia desleal entre los Estados.

En el informe sobre el desarrollo mundial 1995, del Banco Mundial, "El mundo del trabajo en una economía integrada", se abordan una serie de asuntos relacionados con las normas internacionales del trabajo, destacando la utilidad de las normas bien concebidas. Se sostiene que ellas provocan una mejoría general de las relaciones laborales y tienden a aumentar la productividad de los trabajadores.

Por otra parte, se puede afirmar que las normas internacionales del trabajo también sirven para mejorar las condiciones de trabajo y hacerlas más humanas. Las deplorables condiciones en que se desarrollaba el trabajo en los comienzos de la era de la industrialización en Europa contribuyó a motivar la conciencia internacional en pro del establecimiento de normas laborales mínimas de carácter universal. En el presente, lo anterior cobra un nuevo sentido y alcance con el proceso de mundialización.

Ello se relaciona con circunstancias tales como la necesidad de reglamentar situaciones de por sí internacionales que de hecho exigen la acción conjunta de diversos Estados (condiciones laborales de los trabajadores migrantes, manipulación de cargas transportadas de un país a otro, etc.)

Lo anterior fue expuesto con claridad en la Memoria del Director General, de 1997, quien señaló: *“Dejando de lado las divergencias de interpretación que dividen a los especialistas, debe reconocerse que muy probablemente la opinión pública seguirá percibiendo en gran medida que este fenómeno muestra la tendencia inevitable a una nivelación por lo bajo de la remuneración laboral que se pagará por trabajos de calificación idéntica, en un mercado donde las mercancías y los capitales pueden circular libremente. Pero esa liberalización puede entrañar al mismo tiempo el riesgo, como se nos advierte en el Preámbulo de la OIT, de que la competencia internacional, al inhibir la voluntad de progreso de ciertos Estados Miembros, pueda constituir un obstáculo a los esfuerzos de otras naciones que deseen mejorar la suerte de los trabajadores en sus propios países.”*

En este documento, el Director General señala que los efectos de la competencia internacional, que tienden a ser un obstáculo para la mejora de las condiciones de trabajo, constituyen la razón de ser y el objetivo de las normas internacionales del trabajo. Asimismo, destacó que la labor normativa de la OIT debía levantar el reto que plantea la mundialización, reafirmando el valor de la justicia social y trabajando con los Estados Miembros para bregar por ella en el contexto de las oportunidades que ofrece una vigorosa economía mundial.¹

Los objetivos de dicha organización se encuentran en el preámbulo de su Constitución y en la llamada “Declaración de Filadelfia”, instrumento aprobado en 1944, por la Conferencia General, e incorporado a la Constitución dos años después.

En conformidad con los mencionados documentos, los objetivos fundamentales de la OIT pueden sintetizarse en *la promoción, a través de medidas específicas, del mejoramiento en las condiciones de trabajo en el ámbito mundial.*²

Los principios que inspiran la acción de la OIT, que, como se dijo, están contenidos en el Preámbulo de su Constitución, son, entre otros, los siguientes:

¹ www.ilo.org

² Montt Balmaceda, Manuel. *Principios de Derecho Internacional del Trabajo*, Editorial Jurídica de Chile, 1984, págs. 29 y siguientes.

- a. La paz universal y permanente sólo puede basarse en la justicia social;
- b. El trabajo no es una mercancía;
- c. La libertad de expresión y de asociación es esencial para el progreso constante;
- d. La lucha contra la necesidad debe proseguirse con creciente energía dentro de cada nación y mediante un esfuerzo internacional, continuo y concentrado, en el cual los representantes de los trabajadores y de los empleadores, colaborando en un pie de igualdad con los representantes de los gobiernos, participen en discusiones libres y en decisiones de carácter democrático, a fin de promover el bienestar común;
- e. Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades;
- f. El logro de las condiciones que permitan llegar a este resultado debe constituir el propósito central de la política nacional e internacional.

El tripartismo que caracteriza a la OIT, esto es, la participación, en pie de igualdad, de los representantes gubernamentales, de los empleadores y de los trabajadores de los respectivos miembros de la organización, en sus labores, ha demostrado ser un sistema eficaz de acción dentro de ella, y una garantía de "viabilidad" en la aplicación práctica de sus acuerdos, y le ha conferido además el ambiente de una activa y permanente negociación, al hacer concurrir y armonizar las tres fuerzas que se mueven en la dinámica humana del trabajo moderno.

Los Convenios Internacionales de la OIT

La existencia de la Organización Internacional del Trabajo, unida a la estructura tripartita que se le ha otorgado, hace que los países estén permanentemente actualizando su normativa interna de modo de adecuarla a los principios y derechos fundamentales que ella establece, los cuales adquieren vida jurídica en virtud de los llamados **Convenios Internacionales**.

Cuando la Conferencia General, órgano legislativo de la OIT, adopta un convenio, el texto del nuevo instrumento se envía a todos los Estados Miembros para que puedan considerar la posibilidad de aplicarlo; lo anterior significa que una de las obligaciones fundamentales impuestas a los gobiernos por la Constitución de la OIT reside en someter los convenios y recomendaciones a la autoridad a quienes compete el asunto.

Lo anterior se complementa con un sistema de control regular para supervisar la aplicación de los convenios, que han sido objeto de unas 6.500 ratificaciones por parte de los 172 Estados miembros de ella. En efecto, los

gobiernos tienen la obligación de presentar memorias sobre los convenios ratificados según calendario de presentación periódica.

Respecto de su naturaleza jurídica, el asunto también ha sido discutido, por el hecho de que sus normas, aun en el evento de su no ratificación por los Estados, dan origen a ciertas obligaciones por parte de éstos, como son las de someter su texto a las autoridades competentes y de mantener informada a la OIT sobre el estado de la legislación positiva interna en relación a la materia del convenio.

Es interesante tener presente esta característica; en efecto, en conformidad con las disposiciones constitucionales de la organización, todos sus miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a ella, de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios. Existe, por tanto, una suerte de obligación internacional de cada Estado Miembro al respecto.

Lo anterior figura previsto en el procedimiento de sumisión de instrumentos de la OIT a las autoridades nacionales competentes, contenido en su Constitución, al establecerse que *"dado que por lo general, para aplicar el convenio o la recomendación es preciso legislar, en la mayoría de los casos la autoridad competente será el Parlamento, la Asamblea Legislativa o el Congreso del país en cuestión. Este órgano decidirá si el instrumento adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo se aplicará a escala nacional y, en ese caso, procederá a incorporar las disposiciones del mismo en la legislación nacional."*

Respecto del punto relativo a que si estos convenios de la OIT constituyen "clásicos" tratados internacionales o no lo son, existen también ciertas disquisiciones a realizar. En efecto, por la circunstancia de emanar de un organismo internacional y no de un acuerdo bilateral entre Estados, pueden ser suscritos por un indefinido número de Estados; además, a su adopción por la Conferencia Internacional del Trabajo, y atendido el carácter tripartito de ésta, no sólo concurren los gobiernos, sino que también los representantes de los empleadores y de los trabajadores de los respectivos sectores nacionales, por lo que estos convenios constituyen el resultado de negociaciones dentro de un verdadero y amplio "cuerpo colegiado internacional" y no representan el fruto de negociaciones entre los Estados signatarios exclusivamente; y por último, respecto a su objetivo esencial, en tanto que el tratado bilateral suele establecer beneficios recíprocos entre los Estados signatarios, el convenio internacional del trabajo tiende, básicamente, a la protección de los trabajadores en general y sin consideración, por ende, de su nacionalidad.

Conocida es, sobre otras, la concepción de Georges Scelle, para quien, tales instrumentos constituyen verdaderas “leyes internacionales” sujetas, para entrar en vigor, a cumplimiento del “acto-condición” de la ratificación por el correspondiente Estado. En verdad, los convenios internacionales del trabajo representan, en este sentido, verdaderos tratados-leyes de índole multilateral, atendida la posibilidad de que a ellos adhieran diversos Estados. La circunstancia de que en rigor, hasta el momento de la ratificación por el Estado interesado, no exista obligación propiamente tal de cumplimiento de los convenios, ha llevado también a algunos a definir a éstos como instrumentos “cuasilegislativos” o “prelegislativos”.³

Renovación del compromiso internacional de los Estados Miembros de la OIT

Dentro de este contexto, creo conveniente destacar que, en el mes de junio de 1998, la Conferencia General de la OIT adoptó una declaración relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, mediante la cual todos los Estados Miembros renovaron su compromiso de respetar, promover y hacer efectivas la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento del derecho de negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso y obligatorio, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. Lo anterior con el fin de que las políticas económicas y sociales de los países se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia.

Del mismo modo, la Organización ha creado un programa específico cuyos objetivos son dar a conocer mejor la Declaración a los diferentes agentes, reforzar las actividades de cooperación técnica que permitan la integración de los principios y derechos fundamentales en los programas nacionales de desarrollo.

Chile y la ratificación de los Convenios de la OIT

El año 1999 fue de gran relevancia para nuestro país, en lo que a ratificaciones de Convenios se refiere. Con ello, nuestro país pretende ponerse al día con las tendencias universales, para facilitar la integración de mercados y la movilidad de trabajadores. Siguiendo los procedimientos que la legalidad vigente establece, una serie de Convenios de la OIT, fueron incorporados a nuestro ordenamiento jurídico.

³ Montt Balmaceda, Manuel. *Principios de Derecho Internacional del Trabajo*, Editorial Jurídica de Chile, 1984, pág. 67.

En efecto, el 3 de marzo de 1999 se publicó en el Diario Oficial la promulgación del Convenio N° 42, relativo a la Indemnización por Enfermedades Profesionales; el Convenio N° 103, relativo a la Protección de la Maternidad; el Convenio N° 115, relativo a la Protección de los Trabajadores contra las Radiaciones Ionizantes; el Convenio N° 136, relativo a la Protección contra los Riesgos de Intoxicación por el Benceno; el Convenio N° 156, sobre Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares.

Del mismo modo, el 12 de mayo del mismo año fueron publicados los Convenios N° 87, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación, adoptado el 9 de julio de 1948; N° 98, relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, adoptado el 1° de julio de 1949; el N° 105, relativo a la Abolición del Trabajo Forzoso, adoptado el 25 de julio de 1949; y el N° 138, sobre la Edad Mínima de Admisión al Empleo, adoptado en 26 de junio de 1973.

La ratificación de este último acuerdo internacional provocó que en el plano nacional se promoviera el aumento de la edad mínima para la suscripción de un contrato de trabajo, desde los 14 a los 15 años, iniciativa que con fecha 3 de julio de 2000, se convirtió en ley, con el N° 19.684; dicha norma modificó el artículo 13 del Código del Trabajo en los términos señalados precedentemente

Por otra parte, también como una forma de concretar los compromisos internacionales contraídos, en fecha reciente el Congreso Nacional ratificó el Convenio N° 182, sobre la Prohibición de las Peores Formas de Trabajo Infantil, y la Acción Inmediata para su Eliminación, asumiendo de este modo el compromiso de seguir una política nacional que asegure la abolición efectiva de determinados trabajos de los niños y eleve progresivamente la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo a un nivel que haga posible el más completo desarrollo físico y mental de los menores y evite que ellos sean objeto de abusos generalizados. Creo útil hacer notar que para los efectos de este convenio, el término "niño" designa a toda persona menor de 18 años.

Los Convenios de la OIT, la Constitución y la Ley interna

Como se señaló antes, dichos convenios establecen grandes principios de orden universal, por lo que siempre se requerirá la dictación de normas internas específicas que regulen las materias en el orden nacional, o bien, si ellas ya existen y son de un contenido distinto, se necesitará de su modificación o reforma, al tenor de los principios contenidos en el convenio ratificado.

En rigor, la correcta técnica legislativa en materia de ratificación de convenios sería –en mi opinión– la previa promulgación de leyes para poder aplicarlos plenamente y sin contradicciones con el derecho interno vigente y luego ratificarlos, o bien, que dicha ratificación se posponga para disponer de tiempo a efectos de proceder a ello. Lo anterior está previsto, por lo demás, entre las medidas que la propia OIT señala que pueden adoptar los Estados para ratificar los convenios.

Dada la implicancia que la ratificación de los Convenios N° 87 y 98, de los años 1948 y 1949 respectivamente, tendrá en nuestro derecho interno, me detendré especialmente en ellos para un mayor análisis.

Su ratificación ha provocado más de alguna discusión, debido a las importantes materias a las que ellos se refieren, pues tienen que ver con el reconocimiento y ejercicio de derechos elementales en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, como son el derecho de la libertad sindical, la protección del derecho de sindicación y la negociación colectiva. Cabe señalar que ambos convenios tienden al reconocimiento de los derechos antes indicados, pero el primero lo hace fundamentalmente frente al Estado, y el segundo, frente a los empleadores.

Mi opinión es que los antedichos convenios de la OIT se insertan dentro de la categoría de “tratados sobre derechos esenciales de la naturaleza humana”.

El Convenio N° 87, de 1948, relativo a la Libertad Sindical y a la Protección del Derecho de Sindicación frente al Estado, contiene en su normativa, los siguientes principios de la libertad sindical:

a) Reconocimiento general del derecho de sindicación; b) Concepto de “organización”; c) Constitución de las organizaciones, elección de sus representantes y derecho a formular los programas de acción de aquéllas; d) Federaciones y confederaciones y afiliación a organizaciones sindicales internacionales; e) Adquisición de la personalidad jurídica por las organizaciones y respeto a la legalidad; f) Garantía de no disolución o suspensión de las organizaciones por la vía administrativa, y g) Otras garantías

Debemos llamar la atención sobre el punto de que ni este convenio, ni el N° 98, ni el N° 151, de 1978 (sobre Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública), ni el N° 154, de 1981 (sobre el Fomento de la Negociación Colectiva), dicen algo en relación con el derecho de huelga.



No obstante, el Comité de Libertad Sindical ha resuelto que *“el derecho de huelga de los trabajadores y sus organizaciones constituye uno de los medios esenciales de que disponen para promover y defender sus intereses profesionales.”*

Por otra parte, el mismo comité puso de relieve que, *“cuando las huelgas están prohibidas o se hallan sujetas a restricción, a que exista algún procedimiento que garantice plenamente los derechos de los trabajadores que se hallan así privados de un medio esencial de defender sus intereses profesionales,”* y señaló que *“la limitación del derecho de huelga en los servicios esenciales o en la función pública debe ir acompañada por procedimientos de conciliación y arbitraje adecuados, imparciales y rápidos, en los que los interesados puedan participar en todas las etapas”.*

A su turno, el comité estimó que *“la prohibición de huelgas que no revisten un carácter profesional o que tienen por objeto ejercer presión sobre el gobierno en materia política o que van dirigidas contra la política del gobierno sin que su objeto sea un conflicto de trabajo, no constituye una violación de la libertad sindical”*

Por estimar que el tema es de la máxima importancia no profundizaré en él en esta oportunidad; sin embargo, opino que no es posible sostener que el convenio se ha querido referir a la huelga al sostener en su artículo 3° que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen derecho a *“formular su programa de acción”*, que constituye lo que se conoce como la autarquía sindical o el *“autogobierno”*.

No me cabe duda que un derecho tan importante como la huelga habría sido expresamente establecido y habría merecido un tratamiento particular en el Convenio, si es que realmente eso hubiese sido la idea de los signatarios de éste.

No obstante, y en relación con el punto, debe tenerse presente que el artículo 8° del Convenio N° 87 dispone que:

“1. Al ejercer los derechos que se les reconocen en el presente convenio, los trabajadores, los empleadores y sus organizaciones respectivas están obligados, lo mismo que las demás personas o las colectividades organizadas, a respetar la legalidad.

2. La legislación nacional no menoscabará ni será aplicada de suerte que menoscabe las garantías previstas por el presente convenio.”

Al respecto, el comité ha establecido que *“las restricciones impuestas a las*

huelgas en ciertos sectores con el fin de hacer respetar los reglamentos de seguridad constituyen restricciones normales”.

Por su parte, el Convenio N° 98, de 1949, relativo a la Aplicación de los Principios del Derecho de Sindicación y de Negociación Colectiva, consagra, a su vez, los siguientes principios: a) protección contra la discriminación en el empleo; b) protección contra los actos de injerencia recíproca entre las organizaciones de empleadores y de trabajadores; c) derecho a la negociación colectiva y d) otras garantías.

El Comité de Libertad Sindical ha establecido que *“uno de los principios fundamentales de la libertad sindical es que los trabajadores gocen de protección adecuada contra los actos de discriminación antisindical en relación con su empleo –tales como despido, descenso de grado, traslado y otras medidas perjudiciales– y que dicha protección es particularmente necesaria tratándose de delegados sindicales, porque para poder cumplir sus funciones sindicales con plena independencia deben tener la garantía de que no serán perjudicados en razón del mandato que detentan del sindicato.”*

Ahora bien, cabe preguntarse si, en conformidad con lo dispuesto en el artículo 5° inciso 2° de la Constitución Política del Estado, estos convenios de la OIT, por referirse a derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, como son la libertad sindical y la negociación colectiva, al insertarse al derecho nacional, modifican la Carta Fundamental en los puntos a que se refieren o por lo menos modifican y derogan –de pleno derecho– la legislación interna.

En relación con el primer punto, esto es, en cuanto a la fuerza obligatoria de los tratados y su jerarquía frente a la Constitución, es menester señalar que existen en nuestro país posturas divergentes, por cuanto ciertos autores sostienen la inmediata incorporación de dichos instrumentos a la Constitución Política del Estado y su consiguiente modificación en cuanto fuere incompatible con la norma de carácter internacional.

Otra posición, dentro de la cual me encuentro, estima que la modificación de la Constitución requiere de los trámites expresamente previstos para ello, por lo que dichos tratados internacionales no rigen en forma automática por sobre su actual contenido y que el principio de la supremacía constitucional, claramente recogido en nuestro sistema normativo, no admite reformas tácitas de la Carta Fundamental, sino sólo aquellas operadas conforme a las reglas que ella misma contiene para su reforma.

Esta misma tendencia sostiene que la interpretación correcta del inciso de la norma constitucional que se comenta, debe llevar a la conclusión de

que es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos esenciales de la persona humana, pero que ello no significa que deba entenderse que lo consignado en los tratados internacionales ratificados por nuestro país sobre derechos humanos se ha incorporado automáticamente a la Constitución y que dichos preceptos tienen el mismo valor que aquellos que integran el texto de la Carta Política.

Es indudable que en los convenios internacionales de la OIT se contiene lo que constituye los principios que las Constituciones y legislaciones de los países signatarios deben incorporar a sus textos, pero – en mi opinión– ello no sucede en forma automática en virtud de su aprobación y ratificación, sino que requiere de la tramitación que la normativa nacional prevé para la aprobación de preceptos legales e integrarse de ese modo al sistema normativo.

En mi opinión, la propia estructura de las normas que dichos convenios contienen, las que están previstas para ser consideradas por una variedad enorme de países, con distintas realidades desde muchos puntos de vista, impide que ellas constituyan, por sí mismas, el derecho interno de cada uno de los Estados. Esta característica no se da en los tratados bilaterales o multilaterales en los que se conoce de antemano los países que resultarán obligados por su normativa.

Además, la tramitación de normas internas –posterior y complementaria a la ratificación del tratado– permite a los ciudadanos tener la posibilidad de enterarse y participar, opinando –por lo menos– de la legislación que estará vigente en el futuro en el país, lo cual no sucede con los tratados, los que son discutidos en particular mayoritariamente en territorio extranjero.

Admito, sin embargo, que es un tema no decantado en nuestro país, y por tanto que la discusión y el debate doctrinario están aun abiertos.

Si aceptamos que el Congreso al aprobar un tratado lo dota de fuerza legal y no constitucional, aun después de la Ley de Reforma Constitucional N° 18.825 del año 1989, para determinar con precisión su aplicabilidad dentro del territorio de cada país, se deberán examinar las propias disposiciones del tratado, y analizar si se trata de un instrumento autoejecutable o no.

Como se señaló precedentemente, si examinamos el contenido de los convenios de la OIT, nos resulta evidente que éstos constituyen, como se dijo, principios que la legislación de cada país signatario deberá desarrollar por intermedio de su propia legislación interna, ya que sus disposiciones son tan amplias que –de constituir ellas mismas la ley nacional– los derechos allí establecidos quedarían sin la posibilidad real y práctica de ser ejercidos por los trabajadores.

En todo caso, en nuestro país, tanto la libertad sindical como el derecho a la negociación colectiva figuran consagrados en el artículo 19° de la Constitución Política del Estado, dentro de aquellos derechos que ésta reconoce como garantías constitucionales, de un modo esencialmente coherente con los principios de la OIT contenidos en los Convenios N° 87 y N° 98, por lo que la responsabilidad del Estado de Chile, en el ámbito internacional, respecto de este derecho o garantía, está salvada.

Puede sostenerse también, que en el plano de la ley vigente, en cuanto a lo que se refiere a la libertad sindical, al derecho de sindicación propiamente tal y a la negociación colectiva, el sistema legal nacional no se contrapone a lo que en el señalado convenio de la OIT se plantea. Tampoco en lo que se refiere a la sindicalización de los trabajadores de la administración del Estado. Lo anterior se manifiesta con mayor claridad desde la dictación de la Ley N° 19.296, en virtud de la cual, los trabajadores del señalado sector público podrán constituir asociaciones de funcionarios, que tendrán similares funciones a los sindicatos del sector privado, salvo aquella de declarar la huelga.⁴

Como es dable observar, no hay en este plano legal conflicto de normas entre aquellas contenidas en los convenios analizados y la legislación interna. Tampoco es posible sostener que prevalece la aplicabilidad de la norma internacional sobre la norma interna o viceversa, ya que los convenios establecen grandes principios y ellos necesariamente deben concretarse en normas internas que los desarrollen y concreten.

No obstante, obviamente la legislación siempre es susceptible de mejorarse y de ese modo adaptarse más estrictamente a los lineamientos de la OIT y a la jurisprudencia de sus órganos de control, dándose, de ese modo, cumplimiento a los compromisos contraídos a nivel internacional.

El impacto de la ratificación de estos convenios sobre la legislación laboral vigente es importante, y se requerirá, sin duda, revisarla, para evitar una dualidad normativa, ya que estimamos que los convenios tienen el mismo valor normativo que una ley.

Sin embargo, creo que no es propio sostener que una gran parte de la normativa del Código del Trabajo referente a las organizaciones sindicales, a la negociación colectiva, así como algunas normas de la Ley de Seguridad Interior del Estado, ha sido derogada tácitamente por la incorporación de los Convenios N° 87 y N° 98 de la OIT a nuestro derecho interno.

⁴ Es menester tener presente que, al momento de escribir estas líneas, se encuentra en condiciones de ser promulgado como ley el Convenio N° 151 de la OIT, sobre "La Protección del Derecho de Sindicación y los Procedimientos para Determinar las Condiciones de Empleo en la Administración Pública".



Me parece una interpretación forzada, que no conduce a nada más que a perder claridad y certeza sobre la normativa realmente vigente en la materia.

Finalmente, corresponderá a los tribunales de justicia determinar el alcance que le asigne a estos convenios internacionales emanados de la OIT, ratificados por nuestro país, lo cual tendrá indudables implicancias, tanto en el plano nacional como internacional.

Hasta junio del año 2000, la OIT ha adoptado 182 Convenios, de los cuales nuestro país ha ratificado 53, que son los siguientes:⁵

1. Convenio sobre las horas de trabajo (industria), 1919.
2. Convenio sobre el desempleo, 1919.
3. Convenio sobre la protección de la maternidad, 1919.
4. Convenio sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1919.
5. Convenio sobre la edad mínima (industria), 1919.
6. Convenio sobre el trabajo nocturno de los menores (industria), 1919.
7. Convenio sobre la edad mínima (trabajo marítimo), 1920.
8. Convenio sobre las indemnizaciones de desempleo (naufragio), 1920.
9. Convenio sobre la colocación de la gente de mar, 1920.
10. Convenio sobre la edad mínima (agricultura), 1921.
11. Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921.
13. Convenio sobre la cerusa (pintura), 1921.
14. Convenio sobre el descanso semanal (industria), 1921.
15. Convenio sobre la edad mínima (pañoleros y fogoneros), 1921.
16. Convenio sobre el examen médico de los menores (trab. marítimo), 1921.
17. Convenio sobre la indemnización por accidentes de trabajo, 1925.
18. Convenio sobre las enfermedades profesionales, 1925.
19. Convenio sobre la igualdad de trato (accidentes de trabajo), 1925.
20. Convenio sobre el trabajo nocturno (panaderías), 1925.
22. Convenio sobre el contrato de enrolamiento de la gente de mar, 1926.
24. Convenio sobre el seguro de enfermedad (industria), 1927.
25. Convenio sobre el seguro de enfermedad (agricultura), 1927.
26. Convenio sobre método de fijación de los salarios mínimos, 1928.
27. Convenio sobre la indicación del peso en los fardos transportados por barco, 1929.
29. Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930.
30. Convenio sobre las horas de trabajo (minas de carbón), 1931.
32. Convenio sobre la protección de los cargadores de muelles contra los accidentes (revisado), 1932.
34. Convenio sobre las agencias retribuidas de colocación, 1933.
35. Convenio sobre el seguro de vejez (industria, etc.), 1933.

⁵ Humeres Noguera, Héctor. *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social*.

36. Convenio sobre el seguro de vejez (agricultura), 1933.
37. Convenio sobre el seguro de invalidez (industria, etc.), 1933.
38. Convenio sobre el seguro de invalidez (agricultura), 1933.
42. Convenio sobre indemnización por enfermedades profesionales, 1934
45. Convenio sobre el trabajo subterráneo (mujeres), 1933.
63. Convenio sobre las estadísticas de salarios y horas de trabajo, 1938.
80. Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951.
87. Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948.
98. Convenio relativo a la aplicación de los derechos de sindicación y de negociación colectiva, 1949
103. Convenio sobre protección a la maternidad, 1952.
105. Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957.
111. Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958
115. Convenio sobre la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, 1960.
121. Convenio sobre las prestaciones en caso de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, 1964.
122. Convenio sobre la discriminación política del empleo, 1964.
127. Convenio sobre el peso máximo, 1967.
130. Convenio sobre la protección contra los riesgos de intoxicación por el benceno, 1971
138. Convenio sobre la edad mínima de admisión al empleo, 1973.
144. Convenio sobre la consulta tripartita (normas internacionales del trabajo), 1976.
156. Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, 1994.
159. Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo, 1994.
161. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, 1985.
162. Convenio sobre la utilización del asbesto en condiciones de seguridad. 1994.
182. Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil y las acciones para su eliminación inmediata. 1999

En materias de la Seguridad Social, el Estado de Chile ha suscrito Convenios bilaterales con Alemania, Argentina, Austria, Bélgica, Brasil, Canadá, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Gran Ducado de Luxemburgo, Holanda, Italia, Noruega, Suecia, Portugal, Suiza y Uruguay. Próximos a firmarse se encuentran los convenios ya negociados con Estados Unidos de América e Israel.