



TRIBUNAL PLENO

Oficio N° 15

INFORME PROYECTO DE LEY 1-2015

Antecedente: Boletín N° 9835-13

Santiago, 3 de febrero de 2015.

Por Oficio N° N° 11.652, recibido el 8 de enero de 2015, el Presidente de la H. Cámara de Diputados, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley -iniciado por mensaje- que moderniza el sistema de relaciones laborales introduciendo modificaciones al Código del Trabajo (Boletín 9835-13).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión de 30 de enero recién pasado, presidida por el suscrito y con la asistencia de los Ministros señores Milton Juica Arancibia, Hugo Dolmestch Urra, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Loebenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señor Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez y señor Carlos Cerda Fernández.

AL PRESIDENTE
H. CÁMARA DE DIPUTADOS
SEÑOR ALDO CORNEJO GONZÁLEZ
VALPARAÍSO

*Ricardo Muñoz M.
7312808-0*



TRIBUNAL PLENO

“Santiago, dos de febrero de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que por Oficio N° 11.652, recibido el 8 de enero de 2015, el Presidente de la H. Cámara de Diputados, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 16 de la ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a esta Corte el proyecto de ley -iniciado por mensaje- que moderniza el sistema de relaciones laborales introduciendo modificaciones al Código del Trabajo (Boletín 9835-13);

Segundo: Que, según lo consignado por el Mensaje, la iniciativa posee un sentido democratizador, en cuanto permite el ejercicio pleno de los derechos económicos, sociales y culturales, entre los que se encuentran las libertades sindicales con fines redistributivos. Para estos efectos, se considera que la labor de los sindicatos y órganos superiores de representación es fundamental a la hora de formular propuestas destinadas al mejoramiento de sus condiciones de empleo y de vida, así como para acceder a los frutos del crecimiento económico de las empresas.

La iniciativa considera que la existencia y respeto de los derechos colectivos permite la regulación institucional de las tensiones y pugnas que, naturalmente, se presentan en el ámbito laboral, evitando la proliferación de conflictos inorgánicos. Asimismo, señala que para lograr empresas socialmente sustentables, es esencial el diálogo en éstas, constituyendo la negociación colectiva una herramienta de participación y de reconocimiento social, a la vez que un mecanismo de administración o gestión de recursos humanos.

Considera, además, que la negociación colectiva es un instrumento clave para promover la no discriminación y la igualdad, por ejemplo, entre hombres y mujeres que realizan una misma labor; situación que se condice con otras iniciativas presentadas con anterioridad.

Señala que en nuestro país las relaciones laborales están caracterizadas por la falta de confianza y de colaboración, lo que se traduce - en cuanto a la negociación colectiva- en múltiples trabas y dificultades para que se desarrolle de manera constructiva. Además, las normas que actualmente regulan la materia son extremadamente formales y rígidas; lo que se traduce en una baja participación sindical, alcanzando en el año 2013, un 8,1% de afiliación en su modalidad reglada, y sólo un 2% en su modalidad no reglada.



TRIBUNAL PLENO

Dichas dificultades han sido evidenciadas por los órganos de control de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) -recientemente por la Comisión de Expertos en la Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR)-, que, en términos generales, se refieren a legislación que limita el derecho a la negociación colectiva, los derechos de libertad sindical en lo relativo a sindicatos y negociación colectiva, y el ejercicio del derecho a huelga.

En este contexto, el objetivo general es desarrollar relaciones laborales modernas, justas y equilibradas entre las partes, en las que predomine el diálogo y el acuerdo, combinando objetivos de equidad, eficiencia y productividad. Así, el logro de acuerdos que garanticen la gobernabilidad interna y la proyección estratégica de la empresa, con perspectivas de beneficio para ésta y trabajadores, se erige como un propósito central. Para ello -expresa la iniciativa-, mientras mayor equilibrio exista entre las partes de la relación laboral, con sindicatos más robustos y representativos, mayor autonomía podrá concederse a las partes para que realicen acuerdos simétricos y beneficiosos que permitan que tanto a las empresas como a sus trabajadores les vaya bien.

Por último, señala que para la materialización de dichas aspiraciones se debe contar con un sistema institucional que permita procesar el conflicto laboral al interior de las empresas, sancionándose de forma específica las conductas que se desvíen de este cauce, y fortaleciéndose la capacidad operativa de la Dirección del Trabajo a fin de desarrollar a cabalidad las nuevas funciones que se le asignan;

Tercero: Que el proyecto consta de cuatro artículos y seis disposiciones transitorias. En lo que refiere a las normas permanentes, su artículo 1° modifica numerosos artículos del Código del Trabajo; sus artículos 2° y 3° crean y regulan el Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas; mientras que su artículo 4° norma el financiamiento de la iniciativa en general. Por su parte, las disposiciones transitorias aluden a la entrada en vigencia de la ley; la regulación de las situaciones intermedias así como de determinadas hipótesis que se produzcan de manera próxima a la entrada en vigor del texto legal propuesto; y a la fecha de dictación del reglamento que la iniciativa ordena.

El oficio de la Cámara de Diputados no individualiza los preceptos que, en concepto de la Cámara, tienen carácter orgánico que deba ser informado



TRIBUNAL PLENO

por la Corte. Sin perjuicio de ello, es dable advertir que en el artículo 1° de la iniciativa, existen modificaciones orgánicas y procedimentales de los artículos 305, 320, 342, 349, 362, 363, 364, 382, 397, 398, 404, 406, 407, 409 y 410 del Código del Trabajo; cuyo contenido comparado completo se acompaña como anexo al presente informe;

Cuarto: Que la iniciativa, casi en su totalidad, se orienta a modificar el sistema de sindicalización y negociación colectiva existente en Chile con miras a obtener equidad entre las posiciones de empleadores y trabajadores, de modo de beneficiar el desarrollo de instancias de diálogo interno en la empresa. En efecto, la reforma pretendida, reconoce a los sindicatos como los sujetos principales de la negociación colectiva, reconociendo, asimismo, la formación de los denominados "grupos negociadores" para aquellos casos de empresas en las que no existen sindicatos. En el mismo sentido, se amplía la información que los empleadores deben entregar a los trabajadores para que puedan preparar el inicio de un proceso de negociación colectiva; información cuya entrega se encuentra protegida con mecanismos de carácter administrativo y judicial. Asimismo, se consagra el derecho a huelga de los trabajadores –impidiéndose su reemplazo–, como contrapartida del derecho de lock-out que tiene la empresa, e introduciendo como novedad la obligación de los sindicatos en huelga de cumplir con los servicios mínimos de la empresa, constituyéndose equipos de emergencia cuando la falta de operación de la empresa pudiere causar un daño actual e irreparable a los bienes materiales, instalaciones o infraestructura de la misma, o que causen grave daño al medio ambiente o a la salud. Por último, se introducen los conceptos de piso de la negociación, pactos sobre condiciones especiales de trabajo, y horas de trabajo sindical;

Quinto: Que en materia orgánica y procesal, la iniciativa se orienta a instaurar reclamaciones contra decisiones de la autoridad administrativa, en este caso, la Inspección del Trabajo, manteniendo las acciones laborales existentes previamente. Así, se establecen ante los Juzgados del Trabajo acciones de reclamación de las resoluciones dictadas por la Inspección en diversas materias. Asimismo, se dispone que serán de conocimiento de los mismos tribunales las denuncias por incumplimiento de entrega de la información requerida por ley, y por la negativa a retirar a los trabajadores puestos en reemplazo de aquellos en huelga, además de las solicitudes de



TRIBUNAL PLENO

reanudación de faenas cuando se argumenten daños a la salud, problemas de abastecimiento, afectación de la economía o a la seguridad nacional;

Sexto: Que dentro de los artículos que corresponde pronunciarse a la Corte Suprema en razón del mandato constitucional del artículo 77, ha de señalarse, en primer lugar, el artículo 305 del proyecto, que establece el derecho de los trabajadores o sindicatos para reclamar de la cláusula contractual que les impide negociar colectivamente, que se hará efectivo ante la Inspección del Trabajo. La resolución que emane de dicho órgano será susceptible de reclamación judicial, sujetándose al procedimiento monitorio, lo que parece correcto.

Sin embargo, la remisión debe hacerse al artículo 504 y no directamente al procedimiento monitorio, pues éste considera una etapa de mediación ante la Inspección del Trabajo, y como son sus resoluciones las reclamadas, es inconducente. De tal manera, para conseguir un resultado normativo coherente, sería más correcto que la norma señalara que la acción se tramitará de acuerdo al procedimiento a que alude el artículo 504, que sólo hace aplicables las normas del procedimiento monitorio contenidas en los artículos 500 a 502.

Por último, si bien el plazo de 10 días que contempla el artículo para efectos de la presentación de la reclamación parece razonable, sería conveniente unificarlo con el que generalmente se considera para otras acciones similares reguladas por el Código del Trabajo, correspondiente a 15 días hábiles desde la fecha de notificación;

Séptimo: Que en otra materia, el artículo 320 del proyecto consagra las vías administrativa y judicial para garantizar el cumplimiento del derecho de información contemplado previamente en los artículos 316 a 319. En este sentido, la iniciativa señala que en caso de no entregar el empleador la información respectiva, los sindicatos afectados podrán solicitar a la Inspección del Trabajo que requiera al incumplidor. Adicionalmente, y para el caso de que dicha gestión no prospere, se contempla la vía judicial, la que deberá ser iniciada por la Inspección del Trabajo o por las organizaciones sindicales afectadas, ante el Juzgado de Letras del Trabajo respectivo, para que en la primera resolución ordene al empleador cumplir con la obligación de entrega, bajo apercibimiento legal.



TRIBUNAL PLENO

La sede judicial propuesta se estima correcta, pero la iniciativa contempla el procedimiento de tutela laboral como el aplicable para su tramitación. Sin embargo, el acceso a la información no está considerado como un derecho garantizado por dicho procedimiento, según se advierte de la lectura del artículo 487 del Código del Trabajo. Así, se estima que la aplicación de un procedimiento similar al contenido en los artículos 25 a 30 de la Ley N° 20.285, sobre acceso a la información pública, sería más adecuado a la cautela de la entrega de la información respecto de la que se ha levantado el secreto o reserva, en virtud de la reforma propuesta por el proyecto objeto de este informe;

Octavo: Que por su parte, el artículo 342 establece que a la comisión negociadora de un sindicato le asiste el derecho a reclamar de las observaciones que el empleador haya formulado en su respuesta al proyecto de contrato colectivo de la organización sindical respectiva. Dicha reclamación debe plantearse ante la Inspección del Trabajo, de cuya resolución podrá reclamarse ante el tribunal del trabajo del domicilio de la Inspección respectiva dentro del plazo de 5 días, quien conocerá de la reclamación de acuerdo al procedimiento monitorio; remisión que, por lo señalado en el punto 3 precedente, debe hacerse al artículo 504 del Código del Trabajo, unificándose el plazo, pues se introduce uno nuevo, incluso diferente a los señalados en el proyecto de ley. Adicionalmente, en la redacción propuesta por la iniciativa no queda claro si se exige el agotamiento de la vía administrativa como requisito previo a la reclamación judicial;

Noveno: Que el artículo 349 relativo al derecho a la huelga prohíbe al empleador reemplazar a los trabajadores durante el lapso en que perdure. Para garantizar el cumplimiento de la norma, el proyecto otorga facultades a la Inspección del Trabajo para requerir el retiro inmediato de los trabajadores reemplazantes; y en caso de negativa del empleador, deberá denunciar dicha acción ante el tribunal del trabajo, conforme a las normas establecidas en los artículos 485 y siguientes del código, con excepción de lo dispuesto en el inciso 6° del artículo 486. El tribunal deberá ordenar el retiro inmediato de los reemplazantes bajo apercibimiento del artículo 492 del Código del ramo. La iniciativa hace aplicable el procedimiento de tutela laboral, que se estima conforme por las causales establecidas para su procedencia, atendido lo dispuesto en el artículo 485 inciso 2° del Código del Trabajo;



TRIBUNAL PLENO

Décimo: Que el proyecto, en su artículo 362, regula la obligación de proveer durante la huelga el personal necesario para cumplir los servicios mínimos de la empresa, para evitar daños actuales e irreparables en sus bienes materiales, instalaciones o infraestructura, o que causen grave daño al medio ambiente o a la salud de los usuarios de un establecimiento asistencial o de salud. Los servicios mínimos deberán ser regulados de mutuo acuerdo, o por la Inspección del Trabajo, en su defecto. La resolución de este órgano podrá ser reclamada dentro de quinto día contado desde su notificación ante el tribunal del trabajo, quien deberá conocer la reclamación de conformidad con el procedimiento monitorio.

Rige, en lo concerniente al último aspecto, lo que se señala en el punto 3, acápite segundo y tercero;

Undécimo: Que por su parte, el artículo 363 de la reforma en estudio, consagra la manera como se determinaran las empresas que no pueden acogerse al derecho de huelga, señalando que dicha calificación se hará de forma bianual, a través de una resolución conjunta de los Ministerios del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía, Fomento y Turismo. Dicha resolución, una vez publicada en el Diario Oficial, podrá ser reclamada ante la Corte de Apelaciones en que se encuentre el domicilio de la empresa o de las faenas, a elección del reclamante. Dicha acción, se tramitará en conformidad con las normas de procedimiento contempladas en el artículo 410, que, en lo pertinente, señala que deberá interponerse dentro de los 30 días siguientes a la publicación, debiendo el tribunal solicitar informe a los recurridos. La Corte conocerá la reclamación, previa vista de la causa, gozando de preferencia para su vista, y en contra del fallo solo procede el recurso de apelación.

Considerando que la resolución que dictan conjuntamente los Ministerios es un acto que afecta al interés general, su publicación en el Diario Oficial está acorde a lo que establece el artículo 48 de la Ley N° 19.880, que la contempla como forma de notificación a un universo de afectados por dicho acto, lo que resulta conforme a la ley. Por su parte, por el efecto de carácter universal de la resolución, la fijación de la sede jurisdiccional en las Cortes de Apelaciones se aviene con la naturaleza del acto. Sin embargo, de acuerdo a lo expresado con anterioridad por esta Corte, el procedimiento aplicable a los procesos contenciosos administrativos especiales, fuera de las sedes especializadas,



TRIBUNAL PLENO

debe ser el contemplado en el artículo 151 letras d) a i) de la Ley Orgánica de Municipalidades, que, en lo sustancial, es similar al procedimiento regulado en el proyecto, variando el plazo de interposición, pues es de quince días;

Duodécimo: Que más adelante, la iniciativa, en su artículo 364, consagra la facultad del tribunal de letras del trabajo para decretar la reanudación de faenas, cuando se haya producido una huelga o lock-out que por sus características, oportunidad o duración causare grave daño a la salud, al abastecimiento de bienes o servicios de la población, a la economía del país o la seguridad nacional. Esta facultad podrá ejercerla, a petición de parte, y de acuerdo al procedimiento monitorio de los artículos 496 y siguientes, exceptuando lo dispuesto en el inciso 1° del artículo 497.

Se estima que la sede especializada y el procedimiento monitorio son los adecuados para entregar una solución rápida y eficaz para impedir que se produzcan los efectos dañosos temidos. Sin embargo, no se comprende por qué no será aplicable el inciso 1° del artículo 497, y sí aquellas otras normas que se relacionan con el comparendo de conciliación ante la Inspección del Trabajo; a saber: los otros incisos del artículo 497, el inciso 1° del artículo 498 y parte del inciso 1° del artículo 499; razón por la que se estima importante contar con una definición procedimental en la materia; única forma de unificar criterios y entregar seguridad jurídica a los usuarios del sistema;

Décimo tercero: Que finalmente, y tratando de nuevo sobre acciones contencioso administrativas, el artículo 382 del proyecto dispone las facultades de fiscalización que tiene la Dirección del Trabajo respecto de los pactos sobre condiciones especiales de trabajo. En efecto, señala la norma que, en los casos de incumplimiento de los requisitos establecidos por la ley en la materia, el Director del Trabajo podrá dejar sin efecto los pactos suscritos mediante resolución fundada. Dicha resolución podrá ser reclamada ante el tribunal respectivo, de conformidad al procedimiento de aplicación general.

No se comprende la motivación de la iniciativa para hacer regir el procedimiento de aplicación general, en circunstancias que en todos los casos anteriores había sido el monitorio;

Décimo cuarto: Que manteniéndose dentro del ámbito orgánico y procedimental en estudio, pero fuera del análisis de las acciones que establece el proyecto, es posible observar ciertas normas que se identifican a continuación:



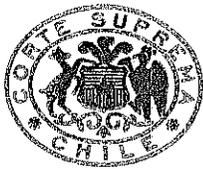
TRIBUNAL PLENO

1. El artículo 397 del texto sujeto a la opinión de la Corte, dispone que el tribunal arbitral, tanto en los arbitrajes obligatorios como en los voluntarios, podrá fallar en favor de una de las proposiciones que le entreguen las partes, o dictar un fallo que contenga las proposiciones de una y otra parte. Continúa indicando que, en el caso de arbitrajes forzados, el juez sólo podrá fallar en favor de una de las proposiciones que le entreguen las partes. Este texto, al obligar al árbitro a sentenciar en favor de una u otra parte, o necesariamente a dictar un fallo que contenga alguna de dichas proposiciones, desnaturaliza la institución del arbitraje, esencialmente constituida por la independencia que, respecto de las partes, tiene un tercero imparcial que resuelve el conflicto.

Esta conclusión, la ha reiterado la Corte Suprema al informar proyectos de ley como aquellos que modifican la Ley N° 20.599, de instalación de torres de soporte de antenas emisoras, y protegen la libre elección en los servicios de cable, internet o telefonía, al fundamentar que "en la solución que se propone no se está en presencia de una verdadera contienda de naturaleza jurisdiccional, de aquellas que deben ser resueltas por jueces -entre los cuales, por cierto, se cuenta a los árbitros-, si a quien se entrega la potestad de decidir el conflicto que se suscite se le conmina únicamente a dirimir entre dos proposiciones. En otros términos, considera el Tribunal Pleno que se afecta la independencia del juez si se lo obliga sólo a optar entre dos alternativas".

2. Llama la atención la norma contenida en el artículo 398, en que se limita la revisión de los laudos dictados por el tribunal arbitral, por una instancia diferente. En efecto, atendidas las materias que conocería el tribunal, los diferentes tipos de arbitrajes que contempla el proyecto y la garantía constitucional al debido proceso, extraña que el legislador haya decidido restringir la procedencia del artículo 239 del Código Orgánico de Tribunales.

3. Por su parte, el artículo 404 hace aplicable a los jueces árbitros las causales de implicancia y recusación del Código Orgánico de Tribunales. Sin embargo, indica que si el tribunal no hace lugar a declararlas, la parte afectada podrá apelar ante el Director del Trabajo. Fuera de la impropiedad lingüística que resulta utilizar la voz "apelar" ante un órgano de la Administración, el legislador yerra en considerar al Director del Trabajo como el superior jerárquico de un órgano legalmente definido como jurisdiccional; y aceptar la figura propuesta desnaturalizaría la labor jurisdiccional del tribunal arbitral, constituyéndolo en



TRIBUNAL PLENO

un órgano administrativo dependiente de la Dirección del Trabajo, en razón de la aplicación del artículo 110 del Código Orgánico de Tribunales.

En el mismo artículo se contempla la carta certificada como el medio idóneo para notificar las resoluciones que se pronuncien sobre las impugnancias y recusaciones. Sin embargo, y dada la naturaleza menos formalizada del arbitraje, se estima más adecuado que dichas notificaciones se rijan por las reglas generales o por los medios que las partes hubieren señalado para su propia notificación al iniciarse el proceso.

4. El artículo 406 del proyecto dispone, a modo de cláusula general, que para el conocimiento de las cuestiones a que dé origen la aplicación de las normas sobre negociación colectiva, será competente el juzgado de letras del trabajo del domicilio del demandado o el del lugar donde se presten o se hayan prestado los servicios, a elección del demandante. Dicha norma se considera conforme a las reglas generales de la competencia, y la elección del territorio se entiende en el contexto de la desigualdad propia de la relación entre empleadores y trabajadores.

5. La norma del artículo 407, por su parte, dispone la preferencia de las causas que se presenten sobre reclamaciones de ilegalidad y calificación de servicios mínimos y conformación de equipos de emergencia, por sobre todas las demás que se tramiten ante el mismo tribunal. Llama la atención la postura que el legislador adoptó en esta norma, sobre todo en consideración a la existencia de procedimientos de tutela laboral que, por la materia de que tratan -vulneración de una garantía fundamental-, no deberían quedar supeditados al mayor o menor ingreso de los asuntos a que se refiere.

6. Finalmente, el artículo 409 dispone que la interposición de las acciones judiciales podrá suspender el curso de una negociación colectiva iniciada en conformidad a la ley, lo que podría transformarse en una herramienta que, mal utilizada, podría perjudicar el normal desarrollo del proceso colectivo;

Décimo quinto: Que sin perjuicio de lo expuesto, vale la pena realizar algunas observaciones.

1. Se detectaron ciertas imprecisiones lingüísticas dentro del texto. En efecto, el artículo 327 habla de las "copias originales" y las "copias auténticas", resultando más correcto identificar los referidos documentos como "los originales" de los instrumentos colectivos, y a las copias como referidas a las reproducciones idénticas de los originales y que se encuentran autorizadas por



TRIBUNAL PLENO

la Dirección del Trabajo. En el mismo sentido, el artículo 403 señala que los contratos de árbitros especificarán que los honorarios del árbitro se “cancelarán” contra la entrega del fallo; pues, el término correcto a utilizar es el de “pagar”, toda vez que la voz “cancelar” precisa una operación referida a los títulos de crédito y no a un modo de extinguir una obligación válidamente contraída.

2. Se estima positiva la norma introducida por el artículo segundo transitorio, en cuanto hace aplicables a las negociaciones colectivas iniciadas antes de la entrada en vigencia de la ley, las normas que se encuentren vigentes a la época de su inicio.

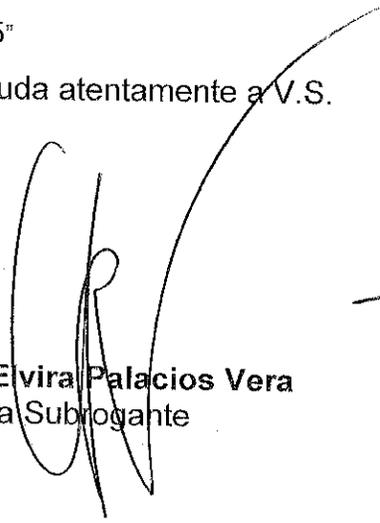
Por estas consideraciones y de conformidad, además, con lo dispuesto en los artículos 77 de la Constitución Política de la República y 18 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, se acuerda informar en los términos antes expresados el referido proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales introduciendo modificaciones al Código del Trabajo. Oficiese.

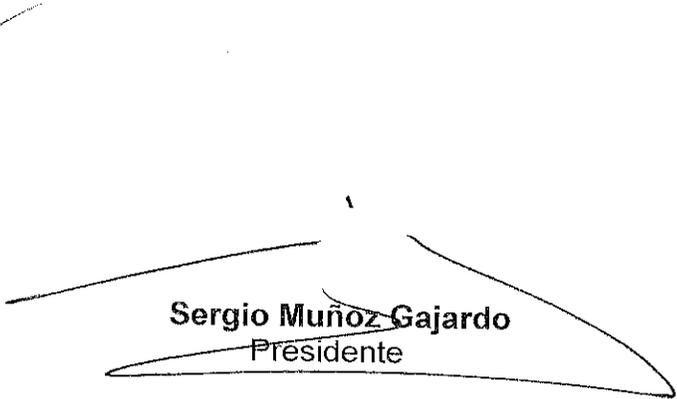
Se previene que el ministro señor Valdés estuvo por excluir del ámbito del presente informe todo aquello referido al procedimiento arbitral que la iniciativa contempla en materia de negociación colectiva, entre la organización sindical y el empleador. Esto, pues aunque el proyecto efectivamente alude a la judicatura arbitral, denominándola como tal, lo cierto es que su labor no condice con la función propia de un tribunal, sino más bien con la de una especie de mediador entre las partes, razón por la que todo lo que se pretende normar en ese contexto no queda comprendido en los alcances del artículo 77 de la Constitución Política de la República, motivo por el cual, a juicio de quien previene, no corresponde que la Corte Suprema informe al respecto.

Oficiese.

PL-1-2015”

Saluda atentamente a V.S.


Carolina Elvira Palacios Vera
Secretaria Subrogante


Sergio Muñoz Gajardo
Presidente