



asuntos
públicos
— .cl



Centro de estudios del desarrollo

f /asuntospublicos

@ced_cl

Novedades

23/06/2017

Política

La reforma laboral ante la OIT: avances y cuestionamientos. Parte II

16/06/2017

Política

La reforma laboral ante la OIT: avances y cuestionamientos. Parte I

09/06/2017

Política

Un recuento crítico de la reforma laboral

02/06/2017

Política Sectorial

SIMCE y políticas orientadas hacia una Escuela Inclusiva

26/05/2017

Política

Mujeres jóvenes en situación Ni-Ni en Chile: un problema de oferta pública. Parte II

19/05/2017

Política

Mujeres jóvenes en situación Ni-Ni en Chile: un problema de oferta pública. Parte I

Acerca de

Este informe ha sido preparado por el Consejo Editorial de asuntospublicos.cl.

©2000 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

Informe 1296

Política

23/06/2017

La reforma laboral ante la OIT: avances y cuestionamientos. Parte II

Jorge Leyton García *

RESUMEN: En la segunda parte de este artículo se desarrollan algunas reflexiones en torno a la ley N° 20.940 y sus efectos, a la luz de los pronunciamientos de la CEACR ya descritos en la primera parte. El análisis se concentra particularmente en el razonamiento seguido por el Tribunal Constitucional para declarar inconstitucionales las normas sobre titularidad sindical.

III. ALGUNAS REFLEXIONES

En informes precedentes hemos dado cuenta de los principales pronunciamientos de la CEACR respecto a las normas contenidas en la ley N° 20.940, para lo cual nos detuvimos también a analizar algunos de los aspectos más destacados de su tramitación y de la decisión del Tribunal Constitucional respecto a la compatibilidad de las normas sobre titularidad sindical con nuestra Carta Fundamental.

Teniendo como antecedente lo anterior, en este informe desarrollaremos algunas reflexiones sobre las normas que regulan las relaciones colectivas de trabajo en Chile desde el pasado 1 de abril. En un informe anterior¹³ señalábamos que, entre los objetivos trazados por el Ejecutivo para esta reforma, estaba el mejorar el diálogo en las empresas a través de organizaciones sindicales empoderadas y actualizar nuestra legislación para hacerla compatible con los estándares internacionales de la OIT. A la luz de lo que hemos descrito en estas páginas, ¿es posible afirmar que la ley N° 20.940 cumple con esos objetivos? Con sólo algunas semanas de vigencia es imposible entregar respuestas definitivas, pero intentaremos responder a esta interrogante de manera provisional. El foco estará en los aspectos analizados en los informes precedentes.

3.1 Avances y vacíos en la promoción del diálogo social y la negociación colectiva

En lo que respecta al fomento del diálogo entre empresas y organizaciones de trabajadores empoderadas, las normas introducidas por la reforma laboral son, en forma general, un aporte. Es importante recordar que la legislación que estuvo vigente hasta el 31 de marzo de este año mantenía muchas de las restricciones a la libertad sindical que provenían de la legislación impuesta en dictadura.

* Abogado, Pontificia Universidad Católica de Chile. Master of Laws, University College London. Profesor instructor adjunto de derecho del trabajo de la Facultad de Derecho PUC. Investigador Asociado CED.

¹³ Informe N° 1.294 de Asuntos Públicos.

En ese sentido, medidas como la eliminación del reemplazo de trabajadores huelguistas y la ampliación del derecho a información de las organizaciones sindicales permiten reforzar la posición de los sindicatos al entregarles, por un lado, un mecanismo de presión efectivo en el marco de una negociación compleja (y el reconocimiento efectivo de un derecho fundamental largamente postergado por nuestro ordenamiento jurídico), y por otro, herramientas para negociar en mayor pie de igualdad con el empleador: una parte adecuadamente informada puede negociar con mayor fuerza y claridad. Es necesario reconocer que ciertas normas que hemos mencionado en los anteriores informes generan preocupación, como ocurre con la posibilidad de reemplazo de trabajadores contratistas en huelga, norma que en casos de negociaciones tensas podría hacer más difícil entablar un diálogo pacífico y constructivo.

También es necesario dar cuenta de los vacíos: la reforma perdió la oportunidad de introducir mecanismos para ampliar el nivel de la negociación colectiva más allá de la empresa (sector, rama, o industria, entre otros), lo que permitiría aumentar progresivamente la cantidad de trabajadores que negocian, así como avanzar hacia relaciones laborales más equitativas y democráticas. No debemos olvidar que nuestro país cuenta, por un lado, con una baja tasa de sindicalización y de cobertura de la negociación colectiva, mientras que parte importante del empleo se concentra en pequeñas y medianas empresas. Las dificultades que enfrentan los trabajadores para formar sindicatos y negociar en sus empresas (en esto, la modificación al artículo 227 no aporta, ya que aumenta las exigencias para formar sindicatos en empresas de menor tamaño) podrían ser contrapesadas con mecanismos de negociación en niveles más altos que los existentes¹⁴. La reforma dejó pasar esta oportunidad.

A la luz de la lectura restrictiva realizada por el TC respecto al ámbito de negociación reconocido por el derecho fundamental del artículo 19 N° 16¹⁵, esta materia debiera ser objeto de discusión en las próximas etapas del proceso constituyente iniciado por el actual Gobierno.

3.2 Los estándares de la OIT y los problemas en el razonamiento del TC

En lo referido a la “puesta al día” de nuestra legislación con los estándares de la OIT, la respuesta es mixta. Cómo la misma CEACR ha señalado, hay un claro avance en las reformas en materia de huelga, acceso a la información o la ampliación de sujetos y materias de negociación, entre otras; todas aquellas en línea con lo que los diversos órganos de la OIT han señalado. Pero es imposible soslayar el problema instalado por la decisión del TC en materia de titularidad sindical y grupos negociadores, cómo ya hemos adelantado. La posición asumida por el voto de mayoría del citado Tribunal es problemática en al menos dos ámbitos relevantes.

Desde una perspectiva formal, el análisis que el TC hace respecto al valor de los pronunciamientos de los órganos de control de la OIT debiera ser motivo de preocupación para la doctrina laboral y para todos los actores representados en los órganos de dicha organización. Cómo señalamos en los informes anteriores, preocupa que el TC asuma sin mayor cuestionamiento la posición de los representantes de los empleadores

¹⁴ Esta materia, y particularmente la influencia que podría tener el artículo 227 modificado, fue analizada en el informe N° 1.237 de Asuntos Públicos.

¹⁵ El análisis realizado por los votos de mayoría y minoría para decidir sobre la impugnación del nuevo artículo 365 del Código del Trabajo sobre negociación con sindicatos inter-empresa (la impugnación fue rechazada) están marcados por la noción de que nuestro texto constitucional ampara la negociación colectiva *en la empresa*. En el caso del voto de minoría, se observa también una tendencia a otorgarle un importante peso a la autonomía de la empresa, amparada por el reconocimiento constitucional a la autonomía de los cuerpos intermedios (artículo 1º, inciso 3º) y el derecho a desarrollar cualquier actividad económica (artículo 19 N° 21). La discusión respecto a este punto puede ser fructífera, pero escapa a lo que nos convoca en estas páginas.

en el Consejo de Administración de la OIT, especialmente si consideramos que esta ha sido criticada por actores gubernamentales, sindicales y académicos.

Preocupa también la falta de atención al funcionamiento del sistema normativo de la OIT: si bien los pronunciamientos de la CEACR y el CLS no constituyen interpretaciones finales de los textos de los Convenios de la OIT (sólo la Corte Internacional de Justicia puede hacerlo), a lo largo de casi 100 años de historia, los miembros de la OIT han otorgado relevancia y peso a los pronunciamientos de sus órganos de control, cómo ha ocurrido en el caso del derecho a la huelga. Es importante señalar que hasta la fecha la Corte Internacional de Justicia sólo ha intervenido en una ocasión en materias relacionadas con la OIT, razón por la cual los Estados miembros le han dado validez a los pronunciamientos de órganos cómo el CLS y la CEACR, reconociendo la importancia de su rol y de sus atribuciones. Eso ha llevado a los organismos técnicos de la OIT a afirmar que *"la labor de los órganos de control constituye una lectura válida hasta que se pruebe lo contrario"*¹⁶, algo que ha sido refrendado por autores como VILLAVICENCIO¹⁷. Finalmente, debemos recordar que la OIT es un órgano internacional tripartito, en el cuál el diálogo entre trabajadores, empleadores y gobiernos es esencial para el desarrollo de estándares que permitan mejorar las condiciones de trabajo en los Estados miembros. Los pronunciamientos de los órganos de control son parte de ese diálogo, y han permitido dar aplicación y proyección a tratados internacionales que abarcan las más variadas materias relacionadas con el trabajo y la seguridad social¹⁸.

Sin embargo, el problema no es simplemente formal. La preocupación que este y otros artículos han manifestado no pasa por marcar como cumplidas obligaciones en una lista. En la interpretación del TC hay también un problema de fondo respecto a la comprensión de la libertad sindical, principalmente en el contexto de la OIT, pero también en perspectiva histórica.

El derecho del trabajo tiene entre sus objetivos principales el otorgar herramientas a los trabajadores para que estos, mediante su agencia colectiva, avancen en la obtención de condiciones dignas de trabajo y en el pleno reconocimiento de su carácter de ciudadanos en el ámbito del trabajo. La negociación colectiva es la principal herramienta para permitir un diálogo cívico y pacífico respecto a las condiciones de trabajo y al rol que los trabajadores juegan en la organización de la economía. Por ello es un derecho cuyo ejercicio es evidentemente *colectivo*, por muy redundante que ello pueda sonar en un principio¹⁹. Cuando los tratados internacionales o nuestras normas fundamentales reconocen a la negociación colectiva cómo un derecho *de los trabajadores*, están aludiendo a esa realidad. La libertad sindical requiere de la acción concertada de los trabajadores, y la historia del movimiento obrero ha demostrado que la mejor forma de hacerlo es a través de la organización sindical. No se trata de un capricho, sino del reconocimiento de la importancia de que los trabajadores puedan negociar en forma concertada y autónoma.

Los sindicatos son y han sido históricamente organizaciones de carácter democrático y permanente, lo que permite (o debiera permitir) asegurar su autonomía respecto de empleadores y actores estatales. La mantención de esas características descansa en la existencia de normas que eviten que los trabajadores

¹⁶ CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA OIT(2009), p. 93.

¹⁷ VILLAVICENCIO (2010), p. 193

¹⁸ Para un análisis más detallado respecto al valor jurídico de los pronunciamientos de la CEACR y la posición del TC, puede revisarse la ponencia presentada por el profesor Rodrigo Azócar y este autor en las IV Jornadas de Derecho del Trabajo de la Universidad de Talca, titulada *"El valor jurídico de los pronunciamientos de Los órganos de control de La OIT en Chile"*, y que será publicada próximamente.

¹⁹ La discusión respecto a la naturaleza individual o colectiva de la libertad sindical es sumamente interesante, y se encuentra en desarrollo. Algunos aportes interesantes pueden encontrarse en BOGG (2017) y BOGG Y ESTLUND (2014).

puedan ser indebidamente influenciados o presionados por el empleador (o el Estado), quién cuenta con los medios y el poder para interferir si así lo quisiera. La diferencia entre un sindicato y una mera coalición transitoria no es, entonces, injustificada ni caprichosa. Existen razones concretas para otorgarle relevancia a organizaciones democráticas, permanentes y autónomas. Cuando nuestra Carta Fundamental señala que la negociación colectiva es un derecho de los trabajadores y mandata al legislador a regular sus modalidades y procedimientos, reconoce esta realidad y permite identificar una forma para ejercer este derecho. No se trata, por lo demás, de un caso aislado: nuestro ordenamiento jurídico cuenta con otros ejemplos de derechos fundamentales cuyo ejercicio está sujeto a la conformación de determinadas organizaciones o personas jurídicas. Lamentablemente, el análisis realizado por el TC no aborda la materia con una perspectiva que reconozca esta evolución histórica y el diálogo que se ha producido entre el derecho del trabajo y el derecho constitucional. En este punto, el Tribunal dejó pasar la oportunidad para hacer un análisis razonado de un debate que la doctrina laboral y constitucional sigue desarrollando en Chile y en el extranjero.

Es de esperar que los actores relevantes encuentren en las normas de la ley N° 20.940 un instrumento para contar con relaciones laborales más justas y cuya base sea el diálogo social. Los tribunales de justicia y la Dirección del Trabajo tendrán mucho que decir sobre la materia, por lo que cualquier análisis con pretensiones definitivas deberá mirar atentamente a su labor, y eventualmente dirigirse hacia el legislador para corregir las deficiencias que hemos señalado, así como aquellas que puedan surgir en el futuro.

IV. BIBLIOGRAFÍA Y JURISPRUDENCIA CITADAS

4.1 Bibliografía citada

BELLACE, Janice (2014): "The ILO and the right to strike", *International Labour Review*, vol. 153, N° 1: pp. 29-70.

BOGG, Alan y ESTLUND, Cynthia (2014): "Freedom of Association and the Right to Contest: Getting Back to Basics", en BOGG, Alan y NOVITZ, Tonia (edit.) "Voices at Work Continuity and Change in the Common Law World" (Oxford, Oxford University Press) pp. 141-162.

BOGG, Alan (2017): "'Individualism' and 'Collectivism' in Collective Labour Law", *Industrial Law Journal*, vol. 46, N° 1: pp 72-108.

CENTRO INTERNACIONAL DE FORMACIÓN DE LA OIT(2009). "Derecho internacional del trabajo y derecho interno; Manual de formación para jueces, juristas y docentes en derecho(bajo la Dirección de Xavier Beaudonet)" (CIT-OIT, Turín). 248 páginas.

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 99° REUNIÓN "Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A) Informe General y observaciones referidas a ciertos países" (2010).

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 101° REUNIÓN (2012): "Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A) Informe General y observaciones referidas a ciertos países".

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 10° REUNIÓN (2017): "Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (Parte 1A) Informe General y observaciones referidas a ciertos países".

EWING, Keith D. (2013): "Myth and Reality of the Right to Strike as a 'Fundamental Labour Right'" (2013) 29, *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, vol. 29, Issue 2: pp. 145-165.

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (2006): "Libertad Sindical: Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT (Quinta edición (revisada))".

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA (2014): "Mensaje de S.E. la Presidenta de la República con el que se inicia proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo".

VILLAVICENCIO RÍOS, Alfredo(2010), "La Libertad Sindical en el Perú: fundamentos, alcances y regulación"(Lima: Plades), 289 páginas.

4.2 Jurisprudencia citada

SINDICATO DE EMPRESA PROMOLINKS S.A. CON COMERCIAL PROMOLINKS S.A. (2014): Corte Suprema, 4 de diciembre de 2014 (recurso de unificación de jurisprudencia), rol 3.514-2.014.

ACTIONLINE S.A. CON YUTRONIC Y OTRO (2015): Corte Suprema, 23 de octubre de 2015 (recurso de unificación de jurisprudencia), rol 1144-2015.

SENTENCIA ROL N° 3016-16 (3026-16): Tribunal Constitucional, 9 de mayo de 2016 (requerimiento de inconstitucionalidad), rol STC 3016-16 (3026-16).