

Oficio N° 146 -2015

INFORME PROYECTO DE LEY 52-2015

Antecedente: **Boletín N° 9835-13.**

Santiago, 31 de diciembre de 2015.

Mediante oficio recibido el 23 de diciembre de 2015, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, don Juan Pablo Letelier Morel, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77, incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo (Boletín N° 9835-13).

Impuesto el Tribunal Pleno del proyecto en sesión del día de 30 de diciembre del actual, presidida por el titular don Sergio Muñoz Gajardo y con la asistencia de los ministros señores Milton Juica Arancibia, Patricio Valdés Aldunate, Héctor Carreño Seaman, Pedro Pierry Arrau, Carlos Künsemüller Lobenfelder, Haroldo Brito Cruz y Guillermo Silva Gundelach, señoras Rosa María Maggi Ducommun, Rosa Egnem Saldías y María Eugenia Sandoval Gouët, señores Juan Eduardo Fuentes Belmar, Lamberto Cisternas Rocha y Ricardo Blanco Herrera, señora Gloria Ana Chevesich Ruiz, señor Carlos Aránguiz Zúñiga, señora Andrea Muñoz Sánchez, señores Carlos Cerda Fernández, Manuel Valderrama Rebolledo y Jorge Dahm Oyarzún, acordó informarlo al tenor de la resolución que se transcribe a continuación:

AL SEÑOR PRESIDENTE

JUAN PABLO LETELIER MOREL

COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL

H. SENADO

VALPARAÍSO

“Santiago, treinta de diciembre de dos mil quince.

Visto y teniendo presente:

Primero: Que mediante oficio recibido el 23 de diciembre de 2015, el Presidente de la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, don Juan Pablo Letelier Morel, al tenor de lo dispuesto en los artículos 77, incisos 2° y siguientes de la Constitución Política de la República y 16 de la Ley N° 18.918, Orgánica Constitucional del Congreso Nacional, remitió a la Corte Suprema el proyecto de ley, iniciado por Mensaje, que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo (Boletín N° 9835-13).

La citada iniciativa fue informada previamente por esta Corte, con fecha 3 de febrero de 2015, a través del Oficio N° 15-2015;

Segundo: Que el Mensaje de la iniciativa expresa que la modificación posee un sentido democratizador, en cuanto ésta importa 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 social dentro de 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 estos procesos

se desarrollen de manera constructiva. Además, las normas que actualmente regulan la materia son extremadamente formales y rígidas. Esto 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.

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 para los 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, señalan que para la materialización de las aspiraciones antedichas, 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 de ley sometido a informe de la Corte Suprema en esta oportunidad –y producto de las diversas modificaciones introducidas durante su tramitación-, se compone de catorce artículos permanentes –cuyo artículo 1° consta de treinta y seis numerales- y trece disposiciones transitorias.

Las normas sometidas a consulta de la Corte Suprema, por la Comisión de Trabajo y Previsión Social del Senado, son aquellas contenidas en los artículos 360 ter, 403 y 404 del numeral 36 del artículo 1° del proyecto de ley, cuyo contenido comparado se acompaña como anexo al presente informe;

Cuarto: Que el primero de los artículos consultados, el 360 ter, contempla el procedimiento aplicable para determinar las empresas en las que no se podrá

ejercer el derecho a huelga. Éste, en el Mensaje original, se ubicaba en el artículo 363, que en lo pertinente, disponía que la resolución que determinare dichas empresas, podría reclamarse ante la Corte de Apelaciones del domicilio de la empresa o de las faenas, a elección del recurrente, debiendo someterse dicha reclamación a las reglas del artículo 410 de dicho Código, referente a la reclamación de la determinación de las empresas sin derecho a huelga (artículo 404 de la nueva versión del proyecto).

Al respecto, y en el informe previo de esta Corte, el Pleno señaló que *“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, 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”*.

De esta manera, y respecto a la competencia de las Cortes de Apelaciones, cabe reiterar lo señalado precedentemente, en torno al adecuado rol de las Cortes de Apelaciones, para conocer de las reclamaciones de actos con pretensiones de generalidad. Adicionalmente, y tratándose de resoluciones dictadas conjuntamente por dos Ministerios, la competencia que el artículo 404 asigna a la Corte de Apelaciones de Santiago por una parte, y a aquella del domicilio donde se encuentra domiciliado el reclamante, cumple con el objetivo de cautelar un real acceso a la justicia de las personas, en la medida que permitirá accionar ante la Corte del domicilio de la entidad donde se dictaron las resoluciones, así como ante aquella que se encuentre más cercana al mismo. Con una norma de este tipo, el enfoque se pone, entonces, sobre las personas, favoreciendo los procesos de regionalización y distribución territorial de la justicia;

Quinto: Que el artículo 403 consultado en esta ocasión, contempla el efecto de la interposición de acciones judiciales en el contexto de un proceso de negociación colectiva. El artículo 409 del Mensaje original, que regulaba la materia analizada, permitía que el tribunal, a través de resolución fundada, ordenara la suspensión de las negociaciones colectivas que se hubieren iniciado en modalidad de negociación colectiva reglada. Las modificaciones introducidas a este artículo, ampliaron el marco de aplicación de la facultad suspensiva del

juez, permitiendo ejercerla respecto de todos los procedimientos judiciales que den lugar a acciones previstas en el Libro IV. Dicha ampliación, por consiguiente, extendió también el derecho contemplado por la misma ley para apelar en su contra; apelación que se regirá por las normas del artículo 476 del Código del Trabajo, norma que dispone que *“Sólo serán susceptibles de apelación las sentencias interlocutorias que pongan término al juicio o hagan imposible su continuación, las que se pronuncien sobre medidas cautelares y las que fijen el monto de las liquidaciones o reliquidaciones de beneficios de seguridad social. Tratándose de medidas cautelares, la apelación de la resolución que la otorgue o que rechace su alzamiento, se concederá en el solo efecto devolutivo. De la misma manera se concederá la apelación de las resoluciones que fijen las liquidaciones o reliquidaciones de beneficios de seguridad social”*.

Se advierte que la citada remisión al artículo 476, por la esfera en la que este rige, podría abrir un margen al cuestionamiento o debate acerca de la procedencia del recurso, razón por la que se observa más favorable no hacerla y, en su lugar, manteniendo la apelación por los efectos de la resolución susceptible de ser apelada, sería conveniente asignar preferencia para la vista del recurso, esto es, un lugar preferente en tabla a la semana siguiente a su ingreso al tribunal de alzada;

Sexto: Que el artículo 404 de esta versión del proyecto (ex artículo 410), consagra la reclamación de la determinación de las empresas sin derecho a huelga. El texto original del Mensaje, consideraba un plazo de treinta días contados desde la publicación de la resolución en el Diario Oficial para la interposición del reclamo, entregando un plazo de diez días, prorrogables, para evacuar informe a los recurridos, previa petición del tribunal. Con el informe, o una vez agotados los plazos para su entrega, la Corte daría vista a la causa, asignándosele preferencia para su vista. El alegato de las partes no podría exceder de 30 minutos, entendiéndose a todos los recurridos como una sola parte para estos efectos. Podrían, también, hacerse parte la empresa o los trabajadores involucrados que no hubieren recurrido, y contra la decisión sólo procedería el recurso de apelación.

Con anterioridad se ha señalado la opinión de la Corte respecto del proyecto de ley de reforma laboral, haciendo hincapié en la necesidad de uniformar los procedimientos contenciosos administrativos, bajo el procedimiento contemplado por el artículo 151 de la Ley de Municipalidades, en conformidad a lo expresado por el Acta N° 176-2014;

Séptimo: Que de las modificaciones se advierte que el texto que origina este informe se asimila, en mayor o menor medida, al procedimiento dispuesto por el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades, con algunas diferencias menores que a continuación se reseñarán:

- **Contenido de la reclamación.** El proyecto sometido a estudio excluye la referencia a las omisiones.
- **Adhesión a la reclamación.** En este caso se mantiene el texto original del artículo 410 del Mensaje Presidencial que dio origen al proyecto de ley.
- **Orden de no innovar.** En esta materia, el proyecto replica el texto de la Ley Orgánica de Municipalidades, agregándole una causal de inadmisibilidad de la acción respecto de aquellas acciones que no cumplan los requisitos formales dispuestos por la letra a) de la iniciativa. Si bien parece correcta la inclusión de una normativa de este tipo en el procedimiento, lo cierto es que su ubicación, en conjunto con las medidas cautelares llama la atención, en la medida que, siendo la orden de no innovar una medida cautelar que debe cumplir con los requisitos de *fumus bonni iuris* y *periculum in mora*, que podría traer a confusión al no atender la real concepción de la inadmisibilidad en este contexto cautelar, podría parecer más adecuado incluir una norma como la señalada, dentro de la letra a) del artículo 404 en comento.
- **Vista de la reclamación.** El texto propuesto mantiene el texto de la Ley Orgánica de Municipalidades, eliminando, eso sí, el deber de enviar los antecedentes al Fiscal Judicial.
- **Contenido de la sentencia.** En esta materia, el proyecto sustituye la fórmula utilizada por la Ley Orgánica de Municipalidades, cambiando la expresión “anulación” por “rectificación” del acto impugnado, además de suprimir las soluciones complementarias a la corrección del artículo.
Por la naturaleza de la resolución que se intentaría reclamar –aquella que determina las empresas que no tendrían derecho a huelga- se estima que sería más adecuado mantener las expresiones utilizadas por la Ley Orgánica de Municipalidades, en tanto corresponde al tribunal declarar la nulidad –ya sea total o parcial- del acto impugnado, ordenando al órgano de la Administración que corrija las deficiencias identificadas. Asumir un rol diverso, en materia de rectificación de actos, podría conducir a equivocaciones del tribunal, en que éste podría invadir competencias que

son exclusivas del Poder Ejecutivo. El texto propuesto al ordenar la rectificación del acto, ya se estaría dando una orden de modificación del mismo, por lo que podría ser redundante la orden de dictar la “resolución respectiva” que el texto propuesto pretende.

- **Reglas supletorias.** Atendido a que el acto de determinación de las empresas que no tienen derecho a huelga, se encuentra revestido de ciertas particularidades como acto administrativo (su impugnación es jurídica, de legalidad y mérito), parece acertada la forma que la iniciativa trata la materia, haciendo aplicables supletoriamente las normas del Código Orgánico de Tribunales y el Código de Procedimiento Civil, en lugar de reglamentar cada una de las consecuencias de su operatividad de manera aislada;

Octavo: Que en virtud de lo razonado precedentemente, es posible deducir que el proyecto presentado a la consideración del Poder Judicial, efectivamente –y tal como lo anuncian sus intenciones- recoge la opinión emitida por la Corte Suprema en su informe al proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo.

La propuesta de texto del procedimiento aplicable a las reclamaciones de las resoluciones que identifiquen aquellas empresas sin derecho a huelga, se enmarca en este contexto, mostrando una reglamentación similar al procedimiento de reclamación de ilegalidad municipal, contenido en el artículo 151 de la Ley Orgánica de Municipalidades. Sin perjuicio de algunas observaciones menores.

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 precedentemente expuestos** el proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo. Oficiese.

Se previene que el Presidente señor Muñoz estuvo por reiterar las observaciones al proyecto expresadas en la anterior comunicación al Parlamento. Sin perjuicio de lo expuesto, estima mantener, a lo menos, los conceptos referentes a las siguientes disposiciones:

1.- El artículo 393 (ex artículo 398) del proyecto, se refiere al plazo para fallar que se le da al árbitro y los recursos que contra sus laudos procedan. Este

artículo ya fue informado previamente por la Corte Suprema, haciéndose presente que no parece correcto que no procedan recursos en su contra. En efecto, señaló este tribunal: *“Llama la atención la norma contenida en el artículo 398, en que se limita del todo 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”*. Sin perjuicio de ello, la iniciativa con indicaciones mantuvo el texto del artículo inicialmente presentado a la discusión legislativa. Esta circunstancia derivará en la procedencia del recurso extraordinario de queja, el que es procedente en contra de sentencias definitivas respecto de las cuales no proceda recurso alguno, determinación que podría estimarse inapropiada.

2.- Respecto del Registro Nacional de Árbitros y los requisitos para incorporarse, llaman la atención algunos aspectos de la regulación propuesta.

En primer lugar, mientras el actual artículo 401 del Código del Trabajo establece quiénes están impedidos de figurar como árbitros laborales, la norma propuesta en su reemplazo crea un Registro Nacional de Árbitros y fija los requisitos para figurar en él. Si bien ésta parece novedosa, y es más amplia y comprensiva que el actual artículo, no se advierte que exista plena coincidencia acerca de las personas impedidas para ejercer el rol arbitral. Así, bajo la nueva regulación no quedarían impedidas las personas “que sean dirigentes sindicales o de asociaciones gremiales” (letra b del artículo 401 actual), ni las personas “que tengan la calidad de miembro de una comisión negociadora, o de apoderado de un empleador, o de asesor de aquélla o éste, en procedimiento de negociación colectiva, al momento de la designación” (letra c del actual artículo 401).

Por otra parte, el inciso final del nuevo artículo 396 del Código del Trabajo propuesto establece que “los árbitros laborales permanecerán en el Registro Nacional mientras mantengan los requisitos legales para su inscripción en el mismo”, pero nada se dice en relación a la forma de supervigilar que las exigencias se mantengan o la manera en que procede dejar constancia en el referido registro de la pérdida de alguno de los requisitos mencionados, particularmente tratándose del referente a “no encontrarse inhabilitado para

prestar servicios en el Estado o ejercer la función pública”, y a “no haber sido condenado por delito que merezca pena aflictiva”, previstos en los numerales 3 y 4 del artículo sugerido. Si bien al momento de ser incluido en la nómina es fácil prever el cumplimiento de la respectiva inconcurrencia de causal de inhabilidad –por ejemplo, exhibiendo un certificado de antecedentes penales-, no ocurre lo mismo cuando ya ha ingresado al registro y se produzca aquél fenómeno –por ejemplo, una condena por delito que merezca pena aflictiva o un sumario administrativo firme que haya destituido al respectivo funcionario-, de manera que sería deseable el señalamiento de algún mecanismo de comunicación que facilite esa tarea a la Dirección del Trabajo –que estará a cargo de la revisión del cumplimiento y mantención de los requisitos de quienes postulan a incorporarse en el Registro Nacional de Árbitros, según el numeral 1 del artículo 397 propuesto por el proyecto al Código del Trabajo-.

Resulta llamativo que el proyecto no señale expresamente en sus normas qué institución estará cargo del registro; si bien se podría deducir que le corresponde a la Dirección del Trabajo por el citado numeral 1 del artículo 397 propuesto, no aparece meridianamente clara esa asignación de responsabilidad y función al mencionado ente administrativo.

Al no establecer una regulación propia para la impugnación, tanto para la inclusión de una persona en el Registro de Árbitros Laborales, como por su no inclusión o la derivada de una posible exclusión, el interesado tendrá que recurrir a las reglas generales de impugnación de los actos emitidos por la Dirección del Trabajo.

3.- El artículo 402 regula las medidas de reparación que el tribunal podría disponer en los casos de denuncias por reemplazo de trabajadores en huelga. La Corte advirtió en su anterior informe el riesgo de producirse una infracción al principio de non bis *in ídem*, al manifestar que *“se erige como una seria duda la norma dispuesta por el artículo 408, referido a las medidas de reparación en los casos en que se produzca la negativa a retirar los trabajadores que se hubieren utilizado en remplazo de aquellos que se encuentren en huelga legal. En este contexto, el legislador dispone como sanciones a dicho comportamiento, las siguientes: la nulidad del acto (en tanto infracción de una prohibición) y el correspondiente retiro de los funcionarios; la indemnización que se podría imponer como medida de reparación; las multas contempladas en el artículo 413*

del proyecto, como sanción a la conducta infraccional; y por último, la multa impuesta como sanción a la comisión de una práctica desleal. La concurrencia de todas esas sanciones, se advierte como una vulneración del principio non bis in ídem, al estarse sancionando por diferentes vías, una misma conducta cometida por un mismo sujeto". Las modificaciones al artículo no logran subsanar las observaciones indicadas.

Se previene que el ministro señor Cerda manifiesta:

- a) Que está por substituir la oración final del artículo 403 por "Contra esta resolución procederá el recurso de apelación";
- b) Que como consecuencia de ello, se modifique el inciso primero del artículo 476, substituyendo por una coma la conjunción "y" que sucede a la palabra "cautelares" y agregándole, antes de su punto final, la frase "y aquellas a que se refiere el artículo 403";
- c) Que se precise si el reclamo del artículo 404 confiere o no acción popular, y
- d) Que en pro del orden regular del procedimiento, se altere la redacción del artículo 404 c) por "La Corte podrá declarar inadmisibile la reclamación si el escrito no cumple con las condiciones señaladas en la letra a) anterior. Asimismo, podrá decretar orden de no innovar cuando la ejecución del acto impugnado produzca daño irreparable al recurrente".

PL-52-2015".

Saluda atentamente a V.S.

Milton Juica Arancibia
Presidente subrogante

Jorge Sáez Martin
Secretario