

INFORME DE LA COMISIÓN DE TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL recaído en las observaciones, en segundo trámite constitucional, formuladas por S.E. la Presidenta de la República, al proyecto de ley que moderniza el sistema de relaciones laborales, introduciendo modificaciones al Código del Trabajo

BOLETÍN Nº 9.835-13

HONORABLE SENADO:

La Comisión de Trabajo y Previsión Social tiene el honor de informar las observaciones formuladas por S.E. la Presidenta de la República al proyecto de ley aludido, con urgencia calificada de “discusión inmediata”.

Cabe hacer presente que tratándose de observaciones del Ejecutivo, ellas fueron discutidas en general y en particular a la vez, según lo establecen los artículos 127 y 188, Nº 1, del Reglamento de la Corporación.

A la sesión en que la Comisión estudió este asunto concurrieron La Ministra del Trabajo y Previsión Social señora Ximena Rincón González y el Subsecretario del Trabajo, señor Francisco Díaz Verdugo, acompañados por el coordinador legislativo señor Francisco del Río Correa y los asesores de la Ministra señoras Andrea Soto, Claudia Donaire, señores Ariel Rossel y Claudio Fuentes. De la Subsecretaría de Previsión Social: El Jefe de la División de Asesorías Legislativas y Coordinación Internacional señor Pedro Contador, el asesor de la División señor Manuel Luna y el Jefe de Comunicaciones señor Sergio Vargas. Del Ministerio de Hacienda: El asesor de la Ministra señor Roberto Godoy, También estuvieron presentes la economista de la Biblioteca del Congreso Nacional, señora Irina Aguayo; la asesora del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, señora Vanesa Salgado; el asesor del Instituto Igualdad: señor Sebastián Divin y el asesor de la Fundación Jaime Guzmán, señor Felipe Rossler. Asesores parlamentarios: De la Senadora Adriana Muñoz el señor Luis Díaz y la periodista señora Carmen Salazar. De la Senadora Goic los señores Juan Pablo Severín y Jorge Pereira.

FUNDAMENTOS DE LAS OBSERVACIONES

El Ejecutivo, en el Mensaje que formuló las observaciones, manifestó que la supresión de normas por parte del Tribunal

Constitucional hizo necesario proponer ajustes al proyecto y agregó que el Gobierno, respetuoso de la institucionalidad, adoptó la decisión de formular un veto con el objeto de garantizar la eficacia de las demás normas legales aprobadas que no fueron objeto de reproche constitucional.

Asimismo, señaló que la modernización de las relaciones laborales propuesta ha requerido modificar los pilares del derecho colectivo del trabajo, cuales son las normas aplicables a las organizaciones sindicales, a la negociación colectiva y a la huelga. De esta forma, el ejercicio de los derechos que se produce en cada uno de ellos resulta plenamente coherente con los demás, en cuanto los derechos colectivos forman parte de un sistema general de relaciones laborales.

En cuanto a la mantención de los equilibrios del sistema de relaciones laborales, recordó que el proyecto de ley presentado por el Ejecutivo constituye una propuesta de regulación sistémica al conjunto de los institutos del derecho colectivo, de modo tal que cuando se altera el contenido de uno de ellos, inevitablemente se produce una alteración significativa en los demás.

En consecuencia, puntualizó el Ejecutivo, la supresión de las normas de titularidad sindical desequilibra el sistema propuesto de negociación de pactos sobre condiciones especiales de trabajo. En la visión del Gobierno, permitir que las partes negocien y pacten materias tan sensibles como son la distribución de las jornadas de trabajo, el tiempo de preparación para trabajar, la jornada pasiva y las horas extraordinarias, debe ir acompañado de un debido resguardo de la voluntad colectiva de los trabajadores, lo que se logra a través del reconocimiento de la titularidad sindical, esto es, por la presencia de organizaciones sindicales fortalecidas, autónomas y permanentes dentro de la empresa, que sirvan de efectiva contraparte al empleador. Suprimidas dichas normas sobre titularidad por la decisión del Tribunal Constitucional, el esquema se desequilibra gravemente, lo que aconseja la revisión de las normas que permiten negociar este tipo de pactos.

De igual forma, el proyecto de ley contiene modificaciones al sistema de quóruns exigidos a los sindicatos para poder negociar colectivamente. Estas modificaciones se basan, precisamente, en la existencia del principio de titularidad sindical. Por lo mismo, suprimidas las disposiciones sobre titularidad sindical, se hace indispensable revisar las normas de quórum de negociación.

DISCUSIÓN EN GENERAL Y EN PARTICULAR DE LAS OBSERVACIONES

La Ministra del Trabajo y Previsión Social, señora Ximena Rincón González, explicó el contenido de las observaciones de la siguiente manera:

-En cuanto a la supresión del inciso cuarto del artículo 303 aprobado por el Congreso Nacional, señaló que dado el fallo del Tribunal Constitucional que acogió el requerimiento efectuado por la Oposición en orden a impugnar la titularidad sindical y que por ello declaró la inconstitucionalidad en otras disposiciones, pero no respecto del artículo 303, cuyo inciso cuarto fijaba el quórum de los sindicatos para negociar, mal podía mantenerse una exigencia mayor para

los sindicatos, por lo que el Ejecutivo formuló el veto para eliminar tal inciso y ser coherente con la legislación que resultó producto del fallo del Tribunal Constitucional.

-En la misma línea, se suprime en el inciso primero del artículo 341 la oración que posibilita al empleador impugnar el cumplimiento del quórum de los sindicatos para negociar.

-Respecto de la supresión de los artículos 376, 377 y 378, referidos a los pactos sobre sistemas excepcionales de jornada de trabajo y descanso, pactos de horas extraordinarias y pactos sobre tiempo de preparación para trabajar y jornada pasiva, manifestó que de no eliminarse dichas normas, cabría la posibilidad de que el fallo del Tribunal Constitucional se volviera expansivo en esta materia y los pactos de adaptabilidad deben convivir en equilibrio dentro del proyecto de ley, equilibrio que lo otorga la titularidad sindical y si esta institución fue declarada inconstitucional el Ejecutivo corresponde que esos pactos sean eliminados, dado que no se puede garantizar que se resguarden efectivamente en el futuro los derechos de los trabajadores.

-Sobre la eliminación del artículo quinto transitorio que establecía una vigencia diferida para los distintos tipos de pactos indicó que no tenía sentido su mantención.

-La eliminación del artículo séptimo transitorio, que establecía reglas especiales para la vigencia de los pactos de horas extraordinarias se fundamenta en la supresión del artículo 377.

-La supresión del artículo octavo transitorio, que regula los efectos transitorios del establecimiento del quórum para negociar, también se fundamenta en la eliminación del inciso cuarto del artículo 303.

-Finalmente, la supresión del artículo décimo transitorio, que anticipaba el efecto de la titularidad sindical declarando la inexistencia de los grupos de trabajadores, se fundamenta en el fallo del Tribunal Constitucional y en la necesidad de contar con una legislación armónica.

Seguidamente, el Senador señor Allamand solicitó a los representantes del Ejecutivo que especificaran cuál es la situación respecto de los grupos negociadores, dado que habría dos interpretaciones, una expresada a través de los medios de prensa por la Ministra del Trabajo y Previsión Social en el sentido de que los grupos negociadores quedaban desregulados y, en consecuencia, los grupos iban a poder negociar sin ninguna exigencia. La otra interpretación, al parecer dada en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados por el Subsecretario del Trabajo, discurre sobre la idea de que los grupos quedaban al margen de la ley, porque al no estar contemplados no podían negociar.

Reiteró en solicitar a los representantes del Ejecutivo la interpretación sobre el efecto de la sentencia del Tribunal Constitucional en materia de grupos negociadores y aludió a la opinión del Diputado señor Andrade

en orden a que habría quedado como resultado una titularidad de facto, dando a entender que sólo van a poder negociar los sindicatos.

Por su parte, el Senador señor Larraín en la misma línea de poder comprender cómo el Ejecutivo interpreta los efectos del fallo del Tribunal Constitucional, sentencia que en su primera disposición resolutive establece que se acogen los requerimientos referidos a la impugnación de determinados artículos que sustituyen a otras normas, comentó que las normas sustituidas quedan eliminadas, por lo cual consultó sobre las disposiciones que quedaron vigente.

El Subsecretario del Trabajo, señor Francisco Díaz Verdugo, respondió –en el tema de las normas que quedarían vigentes- que el proyecto de ley contiene normas que sustituyen y modifican normas existentes, en lo que no corresponde al Libro IV del Código del Trabajo, y en la parte medular de la iniciativa reemplaza totalmente el Libro IV, de modo que en esta última materia existe una suerte de abrogación orgánica de dicho Libro IV y no hay texto alguno que reviva si es que se sustituye alguna norma.

En consecuencia, puntualizó, respecto de aquellas normas que no están contenidas en el Libro IV, si el Tribunal Constitucional ordena que se eliminen por declararlas inconstitucionales, evidentemente persiste la norma vigente, como es el caso del inciso tercero del artículo 6° del Código del Trabajo. Sin embargo, tratándose del Libro IV no existe ninguna norma del Código actual que pueda persistir, porque se trata de un reemplazo de todo ese Libro y si el Tribunal Constitucional ordenó que alguna de las disposiciones del Libro IV aprobadas por el Congreso Nacional sea eliminada, el Gobierno respetuoso del fallo acató de buena fe tal decisión.

Sobre la consulta del Senador señor Allamand, señaló que el tema de los grupos negociadores es relevante, aunque sin relación con las finalidades de las observaciones formuladas por el Ejecutivo, porque el veto suprime los pactos de adaptabilidad y la norma sobre la exigencia de quórum de constitución de los sindicatos, esto último justificado por la inconstitucionalidad de la titularidad sindical.

El Subsecretario del Trabajo quiso dejar constancia de que no efectuó ninguna interpretación sobre la materia en la Comisión de Trabajo y Seguridad Social de la Cámara de Diputados.

Inmediatamente, el Senador señor Allamand volvió a preguntar al Ejecutivo si los grupos de trabajadores van a poder negociar colectivamente sin reglamentación o derechamente no van a poder negociar por no estar contemplados en el proyecto, porque –precisó- la respuesta que se entregue condiciona el voto en la Comisión, en la Sala y las acciones que se puedan interponer en el futuro.

La Senadora señora Muñoz opinó que esa consulta no debía hacerse al veto, porque el texto del proyecto después de la decisión del Tribunal Constitucional quedó con vacíos e incoherencias producto del mismo fallo.

Agregó que el veto es autónomo y se está haciendo cargo de algunas disposiciones que contradicen el espíritu de la reforma.

El Subsecretario del Trabajo, señor Francisco Díaz Verdugo, recordó que la pregunta del Senador señor Allamand es la misma consulta que el Ministro del Tribunal Constitucional, señor Gonzalo García, le realizó al abogado requirente de la Oposición, respondiendo este último –al parecer- algo relacionado con que una ley futura debiera corregir.

Añadió que un veto aditivo era imposible, dado el desfase entre la fecha del fallo del Tribunal Constitucional y el plazo para presentar las observaciones ante el Poder Legislativo.

Manifestó que lo que correspondía era terminar la tramitación de este proyecto de ley, mediante el veto en discusión, para posteriormente estudiar las alternativas que sean pertinentes. Al respecto, indicó que el Gobierno en forma pública y notoria tuvo como primera opción reformar la Constitución Política para dar cumplimiento al Convenio 135 de la OIT y así posibilitar una regulación de los grupos negociadores, en cuanto a cómo se constituyen y negocian, pero con prerrogativas exclusivas tal cual lo señala el Convenio para los sindicatos en dicho proceso de negociación. Esto no fructificó, por lo cual se formuló el veto con el objetivo de terminar el proceso legislativo del proyecto de ley sobre reforma laboral, su promulgación y publicación.

El Senador señor Larraín, en lo atinente a los pactos de adaptabilidad que estarían perviviendo en el texto del proyecto, consultó si se mantiene la titularidad sindical para negociarlos.

A su vez, el Senador señor Allamand, preguntó si respecto de los dos pactos que permanecen pueden los grupos negociadores acordarlos.

El Subsecretario del Trabajo, señor Francisco Díaz Verdugo, expresó que la opinión del Ejecutivo es exactamente la misma que la de los Senadores de Oposición que no requirieron las normas que establecían titularidad para suscribir los pactos de adaptabilidad. En consecuencia, agregó, los pactos de adaptabilidad que persisten en el proyecto de ley pueden ser suscritos sólo por sindicatos, porque existe una norma expresa que así lo señala.

El Senador señor Allamand quiso dejar constancia que a partir de la respuesta del Subsecretario del Trabajo se estaría frente a un desacato flagrante del fallo, tanto en sus aspectos principales como en los que dicen relación con los pactos de adaptabilidad y señaló que se pondrá en conocimiento de la Sala un conjunto de jurisprudencia y doctrina sobre el carácter vinculante que tienen los fallos del Tribunal Constitucional.

Añadió que a lo que obliga el Tribunal Constitucional – ya que el Tribunal Constitucional no es una tercera Cámara y por lo tanto no puede legislar- es que se cumpla el fallo y los que tienen que legislar son los órganos legisladores. El efecto vinculante que tienen las sentencias es que obligan a todos los órganos del Estado y no a una actitud de pasividad, sino que a una actitud

proactiva para dar cumplimiento al fallo. En consecuencia, continuó diciendo, el fallo puso en igualdad de condiciones en materia de negociación colectiva a los grupos y a los sindicatos, y la menar de cumplir esa resolución es reconociendo en la ley ese concepto de la sentencia. Si no lo refleja, no se está cumpliendo el fallo y el legislador para cumplirlo puede actuar de dos maneras, con un veto aditivo o con una ley corta. Señaló que cuando el Gobierno cierra ambos caminos está incumpliendo el fallo y por ello se está frente a un flagrante desacato del fallo del Tribunal Constitucional.

En el caso de los pactos de adaptabilidad, el desacato es mucho mayor, porque los que subsisten –en palabras del Subsecretario- sólo pueden ser celebrados por los sindicatos

El Senador señor Larraín manifestó respecto del contenido de las observaciones, que es muy lamentable que el Ejecutivo suprima las pocas expresiones de modernización que tiene el proyecto de ley, cuales son los pactos de adaptabilidad y por otra parte que elimine la exigencia de mantener ciertos requisitos en la constitución de los sindicatos, porque de lo que se trata es de darle seriedad a la materia y en el futuro va a afectar negativamente a las pequeñas y medianas empresas.

El Subsecretario del Trabajo, señor Francisco Díaz Verdugo, dejó constancia de que no es solo su opinión el que los pactos persistentes sólo puedan ser suscritos por sindicatos, sino que es lo que dice el texto del proyecto de ley ya aprobado y no requerido ante el Tribunal Constitucional. Asimismo, señaló que los pactos de adaptabilidad constituían una de las innovaciones importantes de la iniciativa, a pesar de no ser totalmente comprendidos, en el entendido que podían resultar enriquecedores de las negociaciones colectivas. Sin embargo, pactos sin fortalecimiento sindical pueden derivar en abusos y la flexibilidad unilateral no es lo mismo que la adaptabilidad pactada.

Finalmente, el Subsecretario del Trabajo, emitió una opinión personal preguntándose cómo puede haber desacato sobre una obligación que pende de otros poderes del Estado, porque el Tribunal Constitucional no puede legislar, pero tampoco puede obligar a legislar. Entonces, prosiguió, cómo se acata el fallo, mediante un proyecto sin urgencia, con un proyecto que se rechaza y en este último caso ¿se cumple o no se cumple el fallo?

PRONUNCIAMIENTO ACERCA DE LAS OBSERVACIONES FORMULADAS POR EL EJECUTIVO

Observación Número 1) dirigida al artículo 1º, numeral 37, que sustituye el Libro IV del Código del Trabajo denominado “De la Negociación Colectiva”

Para modificar el numeral 37) de la siguiente manera:

a) Suprímese el inciso cuarto del artículo 303.

El inciso cuarto del artículo 303 dispone que los sindicatos que cumplan con los quórum de constitución establecidos en el artículo

227 tendrán derecho a negociar. A su vez, respecto de este último artículo se sustituyó el inciso tercero estableciendo un nuevo requisito respecto de las empresas con cincuenta trabajadores o menos. El texto dice:

“Si la empresa tiene cincuenta trabajadores o menos, podrán constituir sindicato ocho de ellos, siempre que representen como mínimo el 50% del total de trabajadores. Si la empresa tiene un número impar de trabajadores, el porcentaje señalado se calculará sobre el número par inmediatamente anterior a aquel. En las empresas donde no exista sindicato, será aplicable lo dispuesto en el inciso anterior. Para efectos del cómputo del número total de trabajadores de la empresa, se descontarán aquellos impedidos de negociar colectivamente de acuerdo al artículo 305, sin perjuicio del derecho de estos trabajadores a afiliarse a una organización sindical.”.

-Puesta en votación fue aprobada por 3 votos a favor, de las Senadoras Goic y Muñoz y del Senador Letelier y 2 en contra, de los Senadores Allamand y Larraín.

El Senador señor Allamand opinó que esta supresión no afecta el quórum de constitución de los sindicatos, sino que su sentido es anticipar la siguiente situación, un sindicato se constituye, pero pierde afiliación y en ese caso puede igual negociar, esto es, se mantiene la exigencia para constituir un sindicato, pero no existirá ninguna exigencia para negociar.

b) Suprímese, en el inciso primero del artículo 341, la siguiente oración: “Igualmente, podrá impugnar el cumplimiento del quórum del sindicato para negociar en la empresa.”.

El artículo 341 regula la impugnación de la nómina, quórum y otras reclamaciones y establece que el empleador tendrá derecho a impugnar la inclusión de uno o más trabajadores incorporados en la nómina del proyecto de contrato colectivo, por no ajustarse a las disposiciones de este Código y también podrá impugnar el cumplimiento del quórum del sindicato para negociar en la empresa.

-Puesta en votación fue aprobada por 3 votos a favor, de las Senadoras Goic y Muñoz y del Senador Letelier y 2 en contra, de los Senadores Allamand y Larraín.

El Senador señor Allamand dejó constancia de que los grupos negociadores deben tener siempre los mismos quórums de los sindicatos para negociar.

c) Suprímense los artículos 376, 377 y 378.

Dichos artículos se refieren a los pactos sobre sistemas excepcionales de jornada de trabajo y descanso; de horas extraordinarias y sobre tiempo de preparación para trabajar y jornada pasiva.

-Puesta en votación fue aprobada por 3 votos a favor, de las Senadoras Goic y Muñoz y del Senador Letelier y 2 en contra, de los Senadores Allamand y Larraín.

El Senador señor Larraín señaló que para defender la flexibilidad laboral, la modernización y las nuevas formas de trabajo que aparecerán en el futuro su voto era contrario a esta observación.

El Senador señor Letelier dejó constancia que las materias contenidas en los pactos que se suprimen dicen relación con derechos fundamentales de los trabajadores, de manera que para que se acuerden dichos pactos la contraparte de los empleadores deben ser sindicatos fuertes.

La Senadora Goic coincidió que deben existir organizaciones formales y permanentes de trabajadores para que se garanticen acuerdos o pactos de adaptabilidad.

Las Observaciones número 2), 3), 4) y 5), que se indican a continuación están vinculadas con las observaciones contenidas en las letras a), b) y c) de la Observación número 1:

Observación Número 2) dirigida al artículo quinto transitorio, referido a la exigencia de una afiliación sindical igual o superior al 50% del total de trabajadores de una empresa para poder convenir pactos sobre condiciones especiales de trabajo

Para suprimirlo.

El artículo quinto transitorio señala que durante los primeros veinticuatro meses de vigencia de la presente ley, sólo se podrán convenir los pactos sobre condiciones especiales de trabajo del Título VI del Libro IV del Código del Trabajo, en aquellas empresas cuya afiliación sindical sea igual o superior al 50% del total de sus trabajadores. Sin embargo, esa regla no será aplicable a los pactos para trabajadores con responsabilidades familiares y a los pactos sobre distribución de jornada de trabajo semanal, los que podrán acordarse de conformidad a lo establecido en el artículo 375 del Código del Trabajo.

-Puesta en votación fue aprobada por 3 votos a favor, de las Senadoras Goic y Muñoz y del Senador Letelier, y 2 abstenciones, de los Senadores Allamand y Larraín

Observación Número 3) dirigida al artículo séptimo transitorio, referido al momento en que se podrá acordar el pacto especial de horas extraordinarias

Para suprimirlo.

El artículo séptimo transitorio determina que el pacto especial de horas extraordinarias del artículo 377 del Código del Trabajo, sólo se podrá acordar a partir del primer día del vigésimo quinto mes posterior a la entrada en vigencia de esta ley.

-Puesta en votación fue aprobada por 3 votos a favor, de las Senadoras Goic y Muñoz y del Senador Letelier, y 2 abstenciones, de los Senadores Allamand y Larraín

Observación Número 4) dirigida al artículo octavo transitorio, referido al cumplimiento del quórum del inciso tercero del artículo 227 por parte de los sindicatos constituidos con anterioridad a la publicación de la ley

Para suprimirlo.

El artículo octavo transitorio determina que los sindicatos constituidos con anterioridad a la publicación de la presente ley podrán completar el quórum exigido en el inciso tercero del artículo 227 del Código del Trabajo, en el plazo máximo de dos años contado desde su entrada en vigencia, manteniendo su derecho a negociar. Transcurrido este plazo, el sindicato conservará vigente su personalidad jurídica y sólo podrá negociar colectivamente cuando complete el quórum respectivo.

-Puesta en votación fue aprobada por 3 votos a favor, de las Senadoras Goic y Muñoz y del Senador Letelier, y 2 abstenciones, de los Senadores Allamand y Larraín

Observación Número 5) dirigida al artículo décimo transitorio, referido a los grupos negociadores

Para suprimirlo.

El artículo décimo transitorio precisa que a partir de la publicación de la presente ley, los grupos de trabajadores que se unan para el solo efecto de negociar, sólo podrán hacerlo en empresas en que no existan instrumentos colectivos vigentes suscritos por sindicatos.

El asesor del Ministerio de Hacienda, señor Roberto Godoy, informó que esta supresión es consistente con la sentencia del Tribunal Constitucional, porque en el proyecto de ley se establecía titularidad sindical y un plazo de vigencia del conjunto de normas, pero en materia de titularidad se adelantaba al momento de publicación de la ley. Por lo tanto, al ser eliminada la norma que establecía la preferencia de los sindicatos en la negociación colectiva este artículo transitorio carecía de fundamento para mantenerse.

-Puesta en votación fue aprobada por 3 votos a favor, de las Senadoras Goic y Muñoz y del Senador Letelier, y 2 abstenciones, de los Senadores Allamand y Larraín

Como consecuencia de los acuerdos adoptados precedentemente, la Comisión de Trabajo y Previsión Social propone aprobar las observaciones formuladas por la Presidenta de la República.

Acordado en sesión celebrada el día 22 de junio de 2016, con asistencia de la Senadora señora Muñoz (Presidenta), de la Senadora señora Goic y de los Senadores señores Allamand, Larraín y Letelier.

Sala de la Comisión, a 22 de junio de 2016.

PILAR SILVA GARCÍA DE CORTÁZAR
Secretaria