



Informe de seguimiento y evaluación sobre la implementación y aplicación de la Ley N° 20.940 que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales

30 de abril de 2018



Presentación

La Ley N°20.940, que Moderniza el Sistema de Relaciones Laborales Chileno, en plena vigencia a partir del 1 de abril de 2017, es la modificación legal de mayor extensión y profundidad que en materia de derechos colectivos ha sufrido el actual Código del Trabajo desde la recuperación de la democracia en 1990.

Ante la dimensión y relevancia de esta reforma, el legislador dispuso en el artículo 9 transitorio de la Ley 20.940, que el Consejo Superior Laboral –instancia de diálogo tripartito creada por la propia ley—dentro de los 3 años siguientes a la entrada en vigencia de la ley, deberá emitir un informe anual de seguimiento y evaluación sobre la implementación y aplicación de sus disposiciones, requiriendo antecedentes, opiniones técnicas y formulando recomendaciones, en su caso. Este informe deberá ser remitido al Presidente de la República y al Congreso Nacional.

A través del presente Informe, el Consejo Superior Laboral (“el Consejo”) da cumplimiento a dicho mandato legal.

El Consejo ha analizado el proceso de implementación de la ley, que comenzó con la publicación de la ley en el Diario Oficial, el 8 de septiembre de 2016. El Consejo revisó, primeramente, los distintos actos de implementación administrativa que emanan de la propia ley, como son los Reglamentos que hubo de dictar el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, así como los Dictámenes y Ordinarios de la Dirección del Trabajo. Se tomó nota, también, de las tareas de adecuación interna en los equipos de trabajo, así como las actividades de capacitación y difusión que realizó la autoridad a nivel de actores sindicales y gremiales. Asimismo se tuvo a la vista el procedimiento de dictación de la resolución triministerial para declarar qué empresas se encuentran en la hipótesis del nuevo artículo 362 del Código del Trabajo, esto es, qué empresas no pueden declarar huelga y deben acogerse a arbitraje obligatorio. También se analizaron las observaciones que realizaron los órganos de control de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). El resumen de toda esta revisión administrativa se encuentra en la Sección 1 de este Informe, a la vez que el detalle de las tareas realizadas se encuentra en los Anexos A y B.

A continuación, la Sección 2 de este Informe analiza el proceso de aplicación práctica de la ley en su primer año de vigencia (1 de abril de 2017 al 31 de marzo de 2018, aunque en algunos casos el corte de información estadística llega a diciembre 2017 o enero 2018), así como los efectos que ella produjo en las relaciones laborales. Para este análisis, se



revisaron dos fuentes de información: en primer término, aquella información recogida a través de registros oficiales de la Dirección del Trabajo, para analizar el impacto de esta modificación legal en los procesos de negociación colectiva reglada que se llevan según los procedimientos de la nueva ley, pudiendo establecer una serie de indicadores que permiten no solo generar una línea base para el futuro análisis, sino que además, realizar comparaciones con años anteriores cuando se encuentra la información disponible. Estos indicadores que se irán poblando en el futuro con la información que se vaya acumulando en el tiempo a partir de los registros administrativos sobre negociaciones colectivas que compila la Dirección del Trabajo, cuyo detalle se puede apreciar en el Anexo E de este Informe.

En segundo término, el Consejo solicitó a la Universidad Alberto Hurtado, a través del grupo de investigadores vinculados al Observatorio de Cohesión Social, un reporte especial acerca de los episodios de conflicto o huelga ocurridos en 2017 donde no se utilizaron las vías legales de negociación colectiva --o lo que se denomina “huelga extra-legal”. Ello en la hipótesis de que un procedimiento de negociación reglada eficiente y legitimado entre los actores sociales, como es el que pretende consolidar la ley 20.940, debiera tender a disminuir los episodios extra-legales y canalizar la conflictividad laboral hacia un diálogo dentro del cauce preestablecido en la regulación. El detalle de este reporte especial se puede apreciar en el Anexo D de este Informe.

Sobre la base de esta información, el Consejo ha realizado sus principales deliberaciones acerca del impacto de la reforma legal. La implementación de la Ley 20.940 genera múltiples opiniones entre los distintos actores políticos, gremiales y sindicales. Los propios consejeros tienen opiniones divergentes acerca de diversas materias reguladas por la reforma. El propósito de este Informe no es zanjar definitivamente dichas discrepancias, sino más bien sentar las bases fácticas para una adecuada y fundada discusión, compartir diagnósticos, y proponer análisis de impacto de la nueva regulación.

Desde esa perspectiva, el Consejo valora la labor de implementación que ha llevado adelante el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conjunto con la Dirección del Trabajo, en orden a cumplir en tiempo y forma con los múltiples trámites y actos administrativos que la reforma les impuso, el fortalecimiento y adecuación de sus equipos internos, así como la labor de capacitación y difusión que hubo de llevar adelante, sin perjuicio de lo cual, deja constancia de la necesidad de avanzar en sistemas más automatizados de recolección de datos y mejores mecanismos de coordinación entre la Dirección del Trabajo y la Subsecretaría del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, con el



objeto de poder generar en tiempo oportuno y con mayor grado de certeza, la información estadística necesaria para el análisis de ésta y otras políticas en materia laboral

A su vez, el Consejo toma nota de la revisión que realizó el órgano de control de OIT en febrero de 2017, y toma nota también de los puntos específicos sobre los cuales la OIT manifiesta interés en seguir monitoreando.

En cuanto a la aplicación práctica de la ley, el Consejo decidió analizar algunos de los efectos de la nueva normativa en la sindicalización, las negociaciones colectivas, los grupos negociadores, la huelga, los servicios mínimos, la extensión de beneficios, la negociación de los sindicatos interempresa y la participación femenina en las directivas sindicales, como asimismo, revisó el uso y efecto de los pactos de condiciones especiales, y la eventual incidencia de la ley en las huelgas extralegales. El Consejo declara que todos estos acercamientos constituyen una revisión preliminar, en base a la información que ha podido recabarse, la que en todos los casos no demuestra efectos estadísticos relevantes y certeros sobre el efecto de la reforma en cada una de las variables revisadas.



Sección 1

Reseña del proceso de implementación administrativa de la ley

La Ley 20.940 ha obligado a las instancias administrativas a dictar una serie de instrumentos reglamentarios y realizar diversas adecuaciones administrativas para implementar la ley. El Consejo ha debido revisar la realización y desarrollo de dichas tarea de implementación administrativa, de manera de evaluar si se cumplió en tiempo y forma con lo comprometido.

Para ello, el Consejo revisó los instrumentos reglamentarios que emanaron de los organismos públicos encargados, así como un repaso de las acciones directamente relacionadas con la Ley 20.940, para lo cual se recibió en tres ocasiones al Director Nacional y Director Jurídico de la Dirección del Trabajo, además de la cuenta que periódicamente fue realizando ante el Consejo el Subsecretario del Trabajo.

En términos generales, el Consejo Superior Laboral valora la labor de implementación administrativa que llevó adelante el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en conjunto con la Dirección del Trabajo.

A continuación se presenta un resumen de las principales tareas de implementación administrativa. El detalle de las tareas que realizó la Dirección del Trabajo se puede apreciar en el Anexo A; a la vez que el detalle de la revisión que realizó la OIT se encuentra en el Anexo B.

Las principales tareas fueron:

1. Dictación de Reglamentos de implementación de la Ley 20.940

La Ley 20.940 mandató la dictación de los siguientes reglamentos y/o resoluciones por parte del Ministerio del Trabajo, así como de Economía y Defensa Nacional:

a. Reglamento del Consejo Superior Laboral

El Decreto Supremo N°6, de 25 de Enero de 2017, que Aprueba el Reglamento del Consejo Superior Laboral fue publicado en el Diario Oficial con fecha 3 de Marzo de 2017, y su contenido se consulta en el link: <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1100704>

b. Reglamento del Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas



El Decreto Supremo N°7, de 25 de Enero de 2017, que Aprueba el Reglamento del Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas fue publicado en el Diario Oficial con fecha 3 de Marzo de 2017. El contenido de este reglamento se puede consultar en el link <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1100705>

c. Reglamento de Arbitraje Laboral

El Decreto Supremo N°16, de 14 de Febrero de 2017, que aprueba el Reglamento de Arbitraje Laboral, fue publicado en el Diario Oficial con fecha 26 de Abril de 2016, y su contenido se consulta en el link: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1102256>

d. Arancel Árbitros Laborales para el año 2017

La Resolución Exenta N°0692, de 12 de Mayo de 2017, del Director del Trabajo, fija arancel de árbitros laborales en el Registro Nacional de Árbitros Laborales, para el año 2017, y se consulta en link: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1104625>

El Consejo valora positivamente que la implementación reglamentaria de la ley se haya efectuado en los tiempos adecuados, lo que evitó innecesarias dilaciones y contribuyó a la aplicación de la ley.

2. Resolución Triministerial en aplicación del artículo 362 del Código del Trabajo

La Ley N° 20.940 introdujo un nuevo artículo 362 en el Código del Trabajo, para regular el procedimiento de calificación de empresas que se encuentren en alguno de los supuestos que en él se especifican, y que acorde al inciso 5º, numeral 16 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, sus trabajadores no podrán ejercer el derecho a huelga. Junto a ello, la ley también incorporó un nuevo Título VIII al Libro IV del Código del Trabajo, titulado “De los Procedimientos Judiciales en la Negociación Colectiva”, en cuyo artículo 402 creó un procedimiento judicial de reclamación especial para la determinación de las empresas sin derecho a huelga. Cabe recordar que antes de la Ley 20.940, no existía un procedimiento administrativo claramente establecido para la determinación de dichas empresas, ni tampoco existía un mecanismo de reclamación judicial contra dicha resolución triministerial.



En aplicación de la nueva ley, se dictó la Resolución Exenta Triministerial N°41, de fecha 31 de marzo de 2017, que establece el mecanismo de coordinación para la calificación de las corporaciones y empresas en las que no se podrá ejercer el derecho a huelga, de conformidad al artículo 362 del Código del Trabajo. La referida Resolución se publicó en el Diario Oficial el 1 de Abril de 2017 y estableció que las solicitudes pueden ser presentadas indistintamente ante el Ministerio del Trabajo, Defensa Nacional y/o Economía, en sus respectivas oficinas de partes o en las SEREMIs correspondientes, como los requisitos mínimos que deben cumplir las presentaciones, de conformidad a la Ley 19.880.

La Resolución 41/2017 reguló además la manera de tramitar las solicitudes, traslado a las contrapartes y notificación general. La tramitación quedó en manos del Ministerio de Economía, y se estableció que éste podría solicitar informes técnicos a los Ministerios, servicios u organismos públicos competentes en las materias que motiven la causal invocada, los que serán incorporados y tenidos a la vista para efectuar la calificación. El medio para poner en conocimiento de las contrapartes no está normado en la ley ni en la Resolución Exenta, pudiendo realizarse por cualquier medio eficaz, y en el caso del proceso de calificación del año 2017, se realizó mediante publicación en un diario de circulación nacional masivo. Finalmente, se estableció que el Ministerio de Economía debe elaborar una propuesta para cada una de las resoluciones que se presenten, a la consideración de los Ministros del Trabajo y Defensa Nacional. La resolución final debe ser fundada, suscrita por los respectivos Ministros y publicada en el Diario Oficial.

Precisamente en aplicación del procedimiento descrito por la Resolución Triministerial 41/2017, se dictó la Resolución Exenta N° 133, de 28 de julio de 2017, suscrita por los Ministros de Economía, Defensa Nacional y Trabajo, donde se determinaron 100 empresas y corporaciones que se encuentran en algunos de los supuestos previstos por el artículo 362 del Código del Trabajo¹. Esta Resolución fue publicada en el Diario Oficial con fecha 5 de agosto de 2017 (Resolución 133/2017, <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1106201&buscar=huelga>).

Respecto del procedimiento de reclamación judicial de la calificación administrativa, el artículo 402 establece que debe ser deducido por la empresa o los afectados ante la Corte

¹ Se presentaron un total de 134 postulaciones para ser calificados en esta categoría. El número finalmente seleccionado, es inferior al anteriormente vigente en el año 2016, que contenía 127 empresas.



de Apelaciones de Santiago o la del domicilio del reclamante, dentro de los 15 días siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Resolución de Calificación.

En virtud de este procedimiento, se presentaron 33 reclamaciones ante las Cortes de Apelaciones de Iquique, Santiago, Talca y Concepción, en el mes de julio de 2017, 30 de las cuales fueron declaradas admisibles. El desglose fue el siguiente: 6 empresas reclamaron de la Resolución 133/2017 por no haber sido consideradas y solicitaron ser incluidas en dicho listado; a la vez que 27 sindicatos presentaron una reclamación judicial para que sus empresas fueran excluidas del listado definitivo.

De dichas presentaciones se dio traslado al Ejecutivo, quien presentó sus descargos a través del Consejo de Defensa del Estado. A esta fecha, en dos causas se han presentado desistimientos, encontrándose el resto de las reclamaciones pendientes de resolución por parte de las Cortes, aunque en distintos estados de tramitación.

El Consejo valora positivamente la oportuna dictación de la Resolución 41/2017, que delineó un claro procedimiento administrativo para la tramitación interna de las solicitudes efectuadas al amparo del artículo 362 del Código del Trabajo. Asimismo, valora positivamente que dicho procedimiento haya incluido métodos eficaces de traslado y comunicación a las contrapartes (en este caso, en su totalidad fueron sindicatos), así como mecanismos de comunicación al público en general a través de la publicación en el Diario Oficial y diarios de circulación nacional. El Consejo toma nota, también, de la oportuna dictación de la Resolución 133/2017.

Sin embargo, más allá de la implementación administrativa de esta nueva disposición, en opinión de los consejeros de la CUT, el nuevo artículo 362 contradice uno de los objetivos centrales de la Ley 20.940, como es el fortalecimiento del derecho a huelga. Para los consejeros de la CUT, el nuevo artículo 360 del Código del Trabajo, que regula los servicios mínimos en caso de una huelga, es una disposición completamente idónea y suficiente para precaver posibles daños en caso de huelga en empresas que atienden servicios de utilidad pública o necesidades básicas de la población, lo que torna innecesaria la protección adicional que entrega el artículo 362 del mismo Código, y que contraviene, a juicio de los consejeros de la CUT, los estándares de la OIT sobre servicios esenciales o de importancia trascendental. Por todo ello, la CUT ha manifestado su rechazo al artículo 362



del Código y ha co-patrocinado algunas de las reclamaciones judiciales presentadas por sindicatos en contra de la Resolución 133/2017.

3. Implementación de la Ley en la Dirección del Trabajo

La extensión y complejidad de la Ley 20.940 ha demandado un importante esfuerzo de gestión en la Dirección del Trabajo, capacitando a su personal, creando y/o reforzando áreas sensibles o estratégicas, impartiendo instrucciones e instruyendo procedimientos y emitiendo Dictámenes que fijan el sentido y alcance de la nueva normativa.

El detalle de las tareas de implementación se encuentran en el Anexo A de este Informe, pero en términos generales se pueden resumir en lo siguiente:

En primer lugar, la Dirección debió reestructurar orgánica y funcionalmente el Departamento de Relaciones Laborales, creando cinco unidades operativas distintas, destinadas a hacerse cargo de los múltiples trámites y actuaciones que demanda la Ley 20.940, según se da cuenta en el Anexo A.

En segundo término, la Dirección hubo de hacerse cargo de la implementación administrativa que demandaría la calificación de servicios mínimos. Para ello, creó una unidad especializada dentro del Departamento de Relaciones Laborales, además de dictar las circulares, órdenes de servicio y dictámenes específicos para la expedita tramitación de esta nueva disposición. Asimismo, le correspondió la licitación y revisión de los estudios de caracterización de sectores económicos y guías de procesos productivos.

En tercer lugar, la Dirección del Trabajo fue responsable de la implementación del nuevo sistema de Arbitraje que contempla la ley 20.940, lo que incluye la implementación de la nueva Secretaría del Cuerpo Arbitral, así como el Registro Nacional de Árbitros Laborales.

En cuarto lugar, la Dirección del Trabajo ha dictado numerosos dictámenes donde junto con cumplir el mandato legal de interpretar la legislación laboral, aprovechó de sistematizar las distintas instituciones del título IV del Código, sirviendo sus dictámenes de base pedagógica y herramienta de difusión para todos los actores.

El Consejo toma nota de las diversas medidas adoptadas por la Dirección del Trabajo. Más allá que existen diferentes opiniones entre los Consejeros respecto del contenido de algunos Dictámenes y órdenes de servicio, se valora positivamente que estas acciones se hayan realizado con prontitud.



4. Constitución formal y funcionamiento del Consejo Superior Laboral

El artículo 4 de la Ley 20.940 dispuso la creación del Consejo Superior Laboral. El artículo 11 de la Ley N° 20.940, estableció que la forma de designación de los integrantes del Consejo y las normas necesarias para su adecuado funcionamiento serían reguladas por un reglamento del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, suscrito también por el Ministro de Hacienda. Como se indicó precedentemente, el Reglamento del Consejo Superior Laboral fue publicado en el Diario Oficial con fecha 3 de marzo de 2017.

A continuación de la dictación del Reglamento, vino el proceso de consultas para determinar los miembros del Consejo que serían designados por los actores sociales pertinentes. Siguiendo el procedimiento establecido, tanto la Dirección del Trabajo como la Subsecretaría de Economía, en tanto entes técnicos, entregaron a la Subsecretaría del Trabajo las cifras de representatividad de las organizaciones sindicales y gremiales, respectivamente. Sobre la base de dicha información, la Subsecretaría procedió, en tiempo y forma, a solicitar formalmente a la Central Unitaria de Trabajadores (CUT) y a la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), que designaran a sus representantes ante el Consejo. Ambas organizaciones designaron a sus representantes, y en el caso de la CPC, cumplió con el artículo 6 de la ley 20.940, al incluir dentro de la nómina a un representante de las empresas de menor tamaño, en este caso, al presidente de la Confederación Nacional de la Pequeña y Mediana Empresa, CONAPYME.

Finalmente, mediante Resolución No. 3 del 2 de mayo de 2017, de la Subsecretaría del Trabajo, se procedió a la designación de los seis consejeros representantes de trabajadores y de empleadores. La Resolución No. 3 fue objeto de toma de razón por la Contraloría General de la República, con fecha 16 de junio de 2017, ratificando la legalidad del procedimiento seguido para la designación de los consejeros provenientes de las organizaciones más representativas de trabajadores y empleadores.

Los designados por parte de los actores sociales fueron: por la CUT, Bárbara Figueroa (por un período de 4 años), Nolberto Díaz (4 años) y José Sandoval (2 años); y por la CPC, Alberto Salas (2 años), Andrea Tokman (4 años) y Juan Araya (4 años).

Por su parte, los Ministerios de Trabajo, de Economía y de Hacienda procedieron a realizar sus propias designaciones, designando así a los tres representantes del Ejecutivo. Los designados fueron Claudia Donaire (Trabajo), Jaime Ruiz Tagle (Hacienda) y Guillermo Miranda (Economía).



La Resolución Exenta No. 696 de 2 de mayo de 2017, publicada en el Diario Oficial con fecha 29 de mayo de 2017, constituyó formalmente el Consejo con todos sus integrantes. En contra de esta Resolución, los presidentes de la Central Autónoma de Trabajadores (CAT) y de la Unión Nacional de Trabajadores (UNT), presentaron un recurso de protección ante la Corte de Apelaciones de Santiago (Causa Rol N° 37712-2017, de 7 de junio de 2017). Los requirentes reclamaron la legalidad de la Resolución 696/2017, en tanto no consideró a representantes de dichas centrales sindicales a la hora de constituir el Consejo. La Subsecretaría del Trabajo, representada por el Consejo de Defensa del Estado, presentó su defensa ante la Corte de Apelaciones de Santiago, indicando que la designación de los Consejeros se realizó según dispone el procedimiento establecido en la ley y el Reglamento, y siguiendo los criterios de representatividad que emanan de la ley, el reglamento, los estándares OIT para constitución de este tipo de instancias tripartitas, así como la práctica de otros entes tripartitos que existen en la legislación chilena. Dicho procedimiento, indicó el Ejecutivo, fue avalado por la Contraloría General de la República mediante toma de razón de la Resolución 3/2017. La Tercera Sala de la Corte de Apelaciones de Santiago, con fecha 2 de octubre de 2017, ratificó la legalidad de la constitución del Consejo Superior Laboral, desestimando el recurso de protección incoado por la CAT y UNT. El 5 de marzo de 2018, la Corte Suprema confirmó la sentencia apelada, dejando a firme el rechazo del recurso de protección, ratificándose la legalidad del proceso de designación del Consejo.

El Consejo tuvo su primera sesión formal el día 24 de mayo de 2017, acto en el cual procedió a elegir como Presidente del Consejo a Claudia Donaire, y como vicepresidente a Alberto Salas, tras lo cual, se reunió periódicamente, celebrando hasta el 30 de abril del año 2018, 12 sesiones ordinarias y 4 extraordinarias.

Con fecha 28 de marzo, el Ejecutivo nombró a sus tres nuevos Consejeros. Los designados fueron Cristian Olavarría (Trabajo), Rafael Sánchez (Hacienda) y Carmen Elena Domínguez (Economía), siendo esta última elegida como Presidente del Consejo, en reemplazo de Claudia Donaire.

Además de constituirse como espacio de diálogo y deliberación por parte de los Consejeros, el Consejo se ha abocado a cumplir con los deberes específicos que le impone la ley. Por una parte, según dispone el artículo 5, numeral 4, de la Ley 20.940, le correspondió aprobar los criterios generales para la asignación de los recursos del Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas, lo que hizo en dos ocasiones: en la sesión del 22 de mayo de 2017, para la asignación de los recursos del año 2017; y en la sesión del 24 de enero de 2018, para la asignación de los fondos de 2018. Por otro lado,



según dispone el artículo 9 transitorio de la Ley 20.940, al Consejo le correspondió preparar el presente Informe de evaluación de la Ley 20.940.

Un detalle de las Actas de cada sesión, así como registro gráfico de cada una de ellas, se puede encontrar en <http://www.dialogosocial.gob.cl/consejo-superior-laboral-2/>

Los Consejeros valoran positivamente los trámites de constitución formal del Consejo y su funcionamiento en estos meses. Con todo, un consejero sugirió que para una próxima designación, se intensifique aún más el diálogo con los actores sociales, de manera de tratar de evitar cuestionamientos públicos sobre el proceso de constitución, más allá de que éste se ajustara plenamente a la legalidad vigente.

Finalmente, los Consejeros agradecen el trabajo y compromiso de los ex Consejeros Claudia Donaire, Jaime Ruiz Tagle y Guillermo Miranda.

5. Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas

El Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas (“el Fondo”) fue creado por la Ley 20.940, y recibió fondos de la Ley de Presupuestos por primera vez durante 2017. Según dispone la ley y los criterios generales aprobados por el Consejo Superior Laboral, la ejecución del Fondo se centró en Escuelas Sindicales (en sus tres líneas: Nuevos Líderes, Formación Continua y Mujeres) y en acciones destinadas a la Micro y Pequeña Empresa.

Cabe destacar que la ejecución cumplió con el requisito legal de descentralización (91% de los recursos de Escuelas y 83,3% de los recursos de MIPES fueron destinados a iniciativas en regiones); así como el requisito de destinar 20% de los recursos a iniciativas MIPES.

La ejecución de los recursos del Fondo en 2017 se detalla a continuación:

ESCUELAS DE FORMACIÓN SINDICAL 2017

LÍNEA DE ACCIÓN	N° DE PROYECTOS	MONTO ADJUDICADO	MONTO TRANSFERIDO	SALDO
Formación Continua	21	\$338.990.000	\$ 338.990.000	\$ 0
Nuevos Líderes	22	\$329.690.000	\$ 328.765.573	\$ 924.427 (multas cursadas a ejecutores)



Mujeres Nuevas Líderes	11	\$145.300.000	\$ 145.300.000	\$ 0
TOTAL LÍNEAS	54	\$813.980.000	\$813.055.573	\$924.427.-

CURSOS MIPES 2017

LÍNEA DE ACCIÓN	N° DE PROYECTOS	MONTO ADJUDICADO	MONTO TRANSFERIDO	SALDO
Curso Gestión Legal y Relaciones Laborales en las micro y pequeña empresa	5	\$106.500.000	\$ 106.473.204	\$ 26.796 (multas cursadas a ejecutores)
Curso Gestión de Personas y Relaciones Laborales en las micro y pequeñas empresas	5	\$97.045.000	\$ 96.951.213	\$ 93.787 (multas cursadas a ejecutores)
TOTAL CURSOS MIPES	10	\$203.545.000	\$203.424.417	\$120.583.-

*Cursos MIPE se ejecutaron en las regiones V, VI, VII, VIII, X y RM

Para el año 2018, la Ley de Presupuestos asignó un monto total de \$1.048.150.- Con fecha 24 de enero de 2018, el Consejo Superior Laboral aprobó los criterios generales para la asignación de los recursos del Fondo de este año.

En la mencionada sesión del 24 de enero de 2018, el Consejo analizó la cuenta y evaluación del proceso que rindió la Subsecretaría del Trabajo, a través del Departamento de Diálogo Social. En términos generales, el Consejo valora positivamente la pronta ejecución de los recursos, habida cuenta de que el proceso tardó hasta mayo de 2017 en comenzar producto de que había que esperar la constitución formal del Consejo para aprobar los criterios generales de asignación (en el caso de las iniciativas MIPES, por ejemplo, gran parte de las actividades terminaron realizándose en noviembre y diciembre). El Consejo espera que durante 2018 pueda comenzar tempranamente la ejecución de los proyectos.

Asimismo, el Consejo ha valorado que la asignación de los recursos se realice mediante licitación pública a través del portal Chilecompra, pues ello asegura condiciones de información y transparencia. El Consejo, sin embargo, solicita a la Subsecretaría que a través de su División Jurídica, estudie la factibilidad legal de incorporar en las bases de



licitación de las Escuelas e iniciativas MIPES, criterios objetivos que permitan evaluar el buen o mal desempeño de los ejecutores en licitaciones anteriores, especialmente si han sido objeto de multas o sanciones administrativas por algún tipo de deficiencia en la ejecución de los proyectos.

El Consejo ha solicitado formalmente, además, que en el año 2018, junto con las fiscalizaciones y evaluaciones que realiza el Departamento de Diálogo Social, se pueda contratar un evaluador externo para medir la satisfacción de los beneficiarios así como el impacto de dichas iniciativas.

Finalmente, el Consejo toma nota de la información entregada por la Subsecretaría en la que se da cuenta de la recaudación adicional de recursos, que por vía de multas cursadas por prácticas antisindicales, han sido recibidas. Asimismo, toma nota de la necesidad de generar procedimientos expeditos que permitan a los condenados hacer el depósito en la cuenta de la Subsecretaría del Trabajo y Previsión Social, y esta pueda traspasarlos a diálogo social sin que eso se descuente del presupuesto de la cartera.

6. Acciones de capacitación y difusión

La Ley N°20.940 constituye sin duda la principal y más grande reforma al sistema de relaciones laborales chileno de los últimos 40 años, de suerte tal que su entrada en vigencia ha demandado un importante esfuerzo del Estado, de los actores sociales y del mundo académico, con la finalidad de difundir sus regulaciones, así como preparar la institucionalidad laboral y gremial para su entrada en vigencia.

Un esfuerzo particular se dio a través de la cooperación entre la Academia Judicial, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y la Oficina de la OIT Chile, con la implementación de Seminarios de la Reforma Laboral en 8 ciudades asiento de Cortes de Apelaciones, destinado a jueces de Juzgado de Letras del Trabajo, defensores laborales y abogados laboristas, cuyo hito central fue el Seminario organizado en conjunto con la Corte Suprema el 16 de Marzo de 2017, en la sede en Santiago del Congreso Nacional, donde participaron distinguidos expertos y profesores de Derecho Laboral, la Ministra del Trabajo y el Presidente de la Corte Suprema, con una asistencia registrada de 300 personas.

Asimismo, el 30 de Marzo de 2017, un día antes de la entrada en vigor de la Reforma Laboral se desarrolló un Seminario Internacional sobre Experiencia de Diálogo Social y Tripartismo, con el propósito de realzar la creación del Consejo Superior Laboral mediante



la Ley N°20.940. Participaron de dicho seminario representantes de la CPC, CONAPYME y la CUT, así como de las centrales sindicales CAT y UNT. Se contó con la participación tripartita de los representantes de los consejos de diálogo social de Colombia y de Costa Rica, junto a expertos de la Oficina de la OIT en Santiago y de OIT Ginebra. La asistencia superó las 400 personas, fundamentalmente dirigentes sindicales y gremiales de todos los sectores productivos del país.

El Ministerio del Trabajo y Previsión Social, en el período comprendido entre Octubre de 2016 y Septiembre de 2017, informó la realización de 1.020 acciones de difusión de tipo charlas y eventos abiertos de explicación de las nuevas regulaciones, a las que asistió un número aproximado de 32.000 personas.

Junto a ello, se elaboraron y distribuyeron 400 mil folletos sobre la Reforma Laboral; y se organizaron 62 Escuelas Sindicales en 2016 y 59 el 2017, donde se abordó la nueva Ley, con más de 3.500 alumnos en total, distribuidas en las 15 regiones del país.

La Dirección del Trabajo, por su parte, publicó el documento “Guía de la Negociación Colectiva” para consulta de usuarios, donde pedagógicamente se exponen los diversos pasos y trámites que debe seguir la negociación colectiva. También se habilitó un Buzón de Consultas en la Dirección del Trabajo, y un portal Web especial sobre la nueva ley (con link desde la página web del Ministerio), con toda la información institucional disponible sobre la reforma laboral.

El Consejo Superior Laboral toma nota de las actividades de difusión y capacitación sobre la Ley N°20.940 que informó la autoridad laboral, y valora que éstas hayan tenido un foco amplio, incluyendo a sindicatos, académicos, expertos en relaciones laborales, abogados y operadores del sistema como jueces laborales, fiscalizadores de la Dirección del Trabajo, entre otros. Con todo, sugiere que no se detenga la tarea de difusión y capacitación, entendiendo que todavía parece haber desconocimiento por parte de los actores sobre nuevas herramientas incorporadas por la Ley 20.940, como los pactos especiales de condiciones de trabajo. A propone que, en el marco del Fondo de Formación Sindical, se realicen evaluaciones externas para revisar la eficacia de las medidas que adopta el Fondo, así como perfeccionar las medidas específicas para empresas de menor tamaño.

7. Indicadores y flujos de información

Como se explica en mayor profundidad en la Sección 2 de este Informe, la División de Estudios del Ministerio del Trabajo, junto con los Departamentos de Estudios y de



Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo, han elaborado una serie de indicadores estadísticos para hacer seguimiento a las múltiples facetas de las negociaciones colectivas regladas que registran sus actuaciones ante la Dirección del Trabajo. Para la elaboración de los indicadores se ha recurrido, también, a la base de datos del Seguro de Cesantía y los datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE. La propuesta de indicadores y la forma de medición fue objeto de varias sesiones de análisis por los miembros del Consejo Superior Laboral. El detalle de estos y la estadística descriptiva de todos ellos se adjunta como Anexo C de este Informe.

El Consejo valora positivamente la preocupación de la autoridad por construir estos indicadores desde los inicios del proceso de implementación, lo que contribuirá a una mejor evaluación del impacto de la regulación en el futuro. El Consejo advierte, sin embargo, que es necesario revisar los procesos de recopilación de datos por parte de la Dirección del Trabajo, y generar cruces con los recogidos por otras instancias institucionales. Asimismo, se deben establecer procesos formales de recopilación y procesamiento de datos, así como métodos y calendario para la divulgación de dicha información. Para apoyar este proceso, el Consejo propone como tarea para el año 2018, realizar un catastro de las distintas instancias académicas y centros de estudio que investigan materias laborales.

8. Revisión de la Ley por los Órganos del Control de OIT

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT (CEARC) realizó en Febrero de 2017 el examen y formuló observaciones sobre diversos aspectos de la Ley 20.940, en el “Informe de Aplicación de Normas 2017 (I), Informe III (Parte 1A)”, que se adjunta en la parte pertinente a este Informe como Anexo B.

En general, la Comisión que examinó la Ley 20.940 en el control regular que le corresponde a la OIT conforme a su Carta de Constitución, valoró parte importante de la reforma laboral, con las expresiones “*toma nota con satisfacción*” y “*observa con satisfacción*”. En ese sentido, se valoraron positivamente cambios en materia de derecho información, procedimiento de negociación, y prácticas antisindicales, entre otros.

En materia de representación de los trabajadores a los fines de la negociación colectiva, se solicita al Gobierno que busque, a través del diálogo social, soluciones que reconozcan el papel fundamental y las prerrogativas de las organizaciones representativas de trabajadores y sus representantes, y que prevean mecanismos para evitar que la intervención de un grupo negociador en la negociación colectiva en ausencia de sindicato



pueda debilitar la función de las organizaciones de trabajadores o socavar el ejercicio de la libertad sindical.

Asimismo, en otras partes del Informe la CEARC emplea la expresión “*toma nota con interés*”, la que es utilizada para las medidas respecto de las que la Comisión espera conocer detalles de su aplicación práctica con interés, como por ejemplo, se solicita al Gobierno siga informándoles de la aplicación e impacto de la reforma en el ejercicio de la negociación colectiva, con datos comparativos sobre el número de convenios colectivos adoptados por nivel y sector, así como el número de trabajadores cubiertos.

El Consejo Superior Laboral toma nota de la revisión que realizó el Comité de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones y de los puntos específicos sobre los cuales la OIT manifiesta interés en seguir monitoreando.



Sección 2

Análisis del proceso de aplicación práctica de la Ley N°20.940

Habiendo revisado el proceso de implementación administrativo de la nueva ley, corresponde entrar al análisis de la aplicación práctica de la Ley N°20.940 y su impacto en las relaciones laborales en general, y en las negociaciones colectivas regladas en particular.

La idea central de esta Sección es analizar algunos de los efectos prácticos de la nueva normativa que pueden medirse y apreciarse a partir de la observación del primer año de vigencia (aunque parte de las estadísticas tiene un cierre anterior a los 12 meses), pero muy fundamentalmente, el Informe también pretende sentar las líneas de base sobre las cuales se pueda ir evaluando la reforma legal en el tiempo.

Cabe prevenir que por la naturaleza propia de la vida sindical y los procesos de negociación colectiva, la implementación de este cambio normativo solo podrá apreciarse en plenitud al cabo de una o dos rondas de negociaciones colectivas en cada empresa. Los efectos cabales de esta reforma se irán apreciando a través de las distintas iteraciones que los actores vayan teniendo entre sí, ajustando sus actuaciones y estrategias a las nuevas reglas del juego.

Este Informe no abordó el análisis del impacto macroeconómico de la reforma, como podría ser su efecto en el nivel de salario o la productividad de la economía del país, la creación y eliminación de empleos, la sustitución por capital, la competitividad de las empresas, la desigualdad, etc. Lo anterior obedeció a la necesidad primigenia de hacer una revisión de los aspectos modificados por la Ley N°20.940 y su impacto en las relaciones de trabajo, en la libertad sindical y en el rol de la Dirección del Trabajo y los tribunales de justicia. Asimismo, se estima que resulta importante analizar los impactos macroeconómicos de esta reforma, lo que se espera realizar una vez que haya transcurrido un mayor tiempo de aplicación.

Para el análisis que se propone en esta Sección, el Departamento de Estudios del Ministerio del Trabajo, junto con los Departamentos de Estudios y de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo, han elaborado una serie de indicadores para hacer



seguimiento a las múltiples facetas de las negociaciones colectivas regladas que registran sus actuaciones ante la Dirección del Trabajo. Para la elaboración de los indicadores se ha recurrido también a la base de datos del Seguro de Cesantía y los datos de la Encuesta Nacional de Empleo del INE. La propuesta de indicadores y la forma de medición fue objeto de varias sesiones de análisis por los miembros del Consejo Superior Laboral. El detalle de estos y la estadística descriptiva de todos ellos se adjunta como Anexo C de este Informe.

Por su parte, el Consejo Superior Laboral también estimó necesario levantar una línea base sobre la vida sindical y conflictividad laboral que ocurre al margen del procedimiento reglado de negociación colectiva. Ello en la hipótesis de que un procedimiento de negociación reglada eficiente y legitimado, como el que pretende consolidar la Ley N°20.940, debiera tender a disminuir las huelgas extra-legales y canalizar la conflictividad laboral hacia un diálogo dentro del cauce preestablecido en la regulación. De ahí el reporte especial solicitado a la Universidad Alberto Hurtado, luego de una presentación que el grupo de investigadores del COES realizó ante el Consejo. El detalle del reporte especial se encuentra adjunto como Anexo D de este Informe.

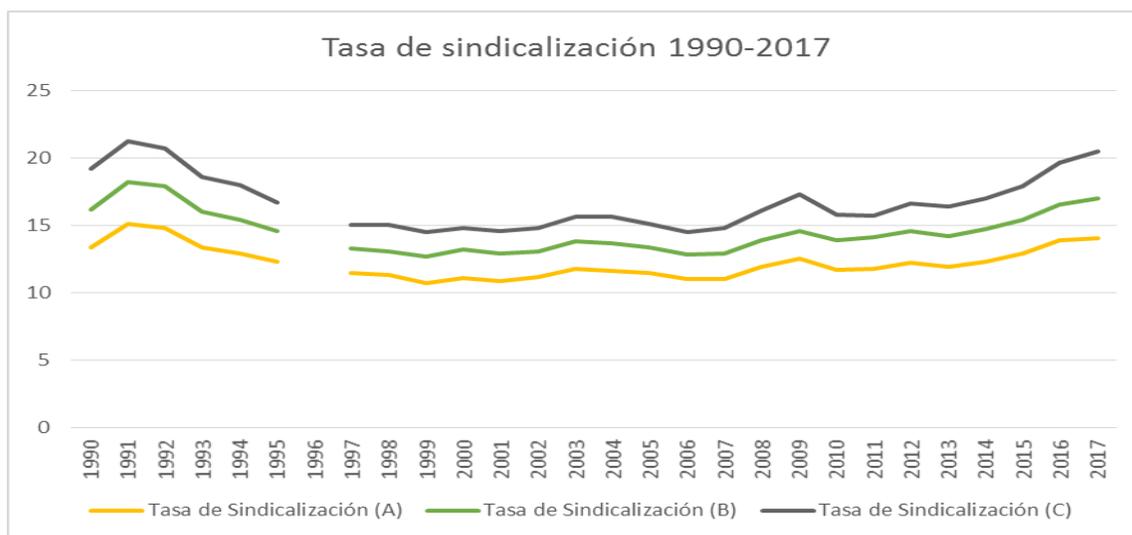
Sobre esa base, a continuación se detallan algunos de los puntos sobre los cuales se ha realizado un primer análisis teniendo a la vista información preliminar interesante pero que no permite evidenciar fehacientemente el efecto de la reforma en los temas revisados. Sobre cada punto se presenta una breve explicación del cambio normativo, para luego mostrar la estadística agregada que se ha recogido al respecto, o bien, casos puntuales que se han dado sobre la materia. Finalmente, se entrega la visión del Consejo sobre cada punto en particular.

1. Sindicalización

Uno de los objetivos de la reforma fue fortalecer a las organizaciones sindicales y aumentar la tasa general de sindicalización. Diversas disposiciones de la nueva normativa debieran, en teoría, propender a una mayor sindicalización; por ejemplo, el aumento de cobertura; el fin de la facultad de extensión unilateral de beneficios por parte del empleador y las nuevas reglas de extensión pactada; el fortalecimiento del derecho a huelga; el Fondo de Formación Sindical; entre otras múltiples disposiciones que robustecen al sindicato. Con todo, no solo se debe atender a la tasa de sindicalización, sino también al número de sindicatos.

La estadística en materia de tasa sindicalización de los últimos años muestra un sostenido aumento de la sindicalización, que nos ha permitido volver a tasas del 20%, como sucedía en la década de 1990. Cabe destacar, que es posible identificar un aceleramiento en dicha tendencia a partir del año 2006.

Gráfico 1. Tasa de sindicalización 1990 – 2017



* No hay registros sobre la tasa de sindicalización del año 1996
Tasa de Sindicalización (A) [Pob. Afiliada / F.T.Ocupada (1)]
Tasa de Sindicalización (B) [Pob. Afiliada / F.T.Ocup.(2)]
Tasa de Sindicalización (C) [Pob. Afil. Dep. / F.T.Asal.(3)]²

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo
Elaboración: Subsecretaría, Ministerio del Trabajo

(1) Fuerza de Trabajo ocupada. Esto es, la tasa incluye en su denominador a personas no susceptibles de sindicalizarse. Su mantención obedece a la necesidad de establecer comparaciones internacionales con países que la utilizan. (Fuente: ENE, INE; trimestre oct. - dic.)

(2) El denominador incluye a Asalariados sector privado + Personal de Servicio + Trabajadores por cuenta propia (Fuente: ENE, INE; trimestre oct. - dic.). Excluye a los asalariados de la Administración Pública, ya que estos están impedidos de formar sindicatos. Las cifras de asalariados de la Adm. Pública de los años 1990 a 1995 son estimaciones hechas en base a las proporciones de asalariados de los sectores público y privado de los años 1996 a 2005. (Elaboración: Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo a partir de datos ENE, INE).

(3) Sindicatos de empresa, establecimiento, interempresa y transitorios. Excluye Sindicatos de trabajadores independientes

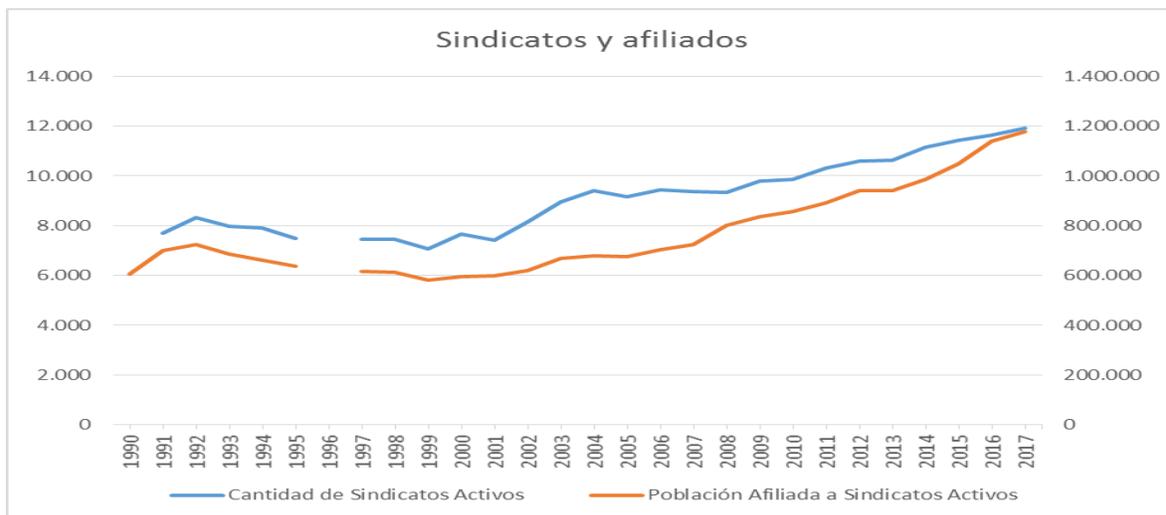


El quiebre que se advierte el año 2009, no representa un aumento de la tasa de sindicalización, sino una caída en los ocupados, producto de la recesión económica de dicho periodo.

Asimismo, los números nos muestran que ha habido un incremento tanto del número de sindicatos como del número de trabajadores afiliados a los sindicatos vigentes. En general estos aumentos han sido dispares en los últimos 10 años, advirtiéndose un aumento superior en la cantidad de sindicatos que en el número de afiliados entre el 2000 y el 2004 (con excepción del año 2001) y los años 2011 y 2013, llegando al 10% de diferencia en los años 2002 y 2003. Por su parte, ha sido mayor la variación en la cantidad de afiliados sobre el número de sindicatos en los años 2001, del 2005 al 2008, el 2010, el 2011 y entre el 2015 y el 2017, encontrándose la mayor diferencia en los años 2008 (11%) y 2016 (7%).

Si bien se advierte una mayor proporción de crecimiento de la población afiliada por sobre el número de sindicatos desde el año 2015 a la fecha, no es posible hablar aún de una tendencia, por lo preliminar de los datos tenidos a la vista.

Gráfico 2. Tamaño promedio de los sindicatos 1990-2017



Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo
Elaboración: Subsecretaría del Trabajo, Ministerio del Trabajo.

Los Consejeros están de acuerdo que los datos preliminares revisados, no dan cuenta de una mayor o menor atomización sindical durante el último año de implementación.



Por otra parte, algunos Consejeros señalan que el aumento de la tasa de sindicalización no tiene por finalidad, ni mejora en sí misma, la productividad, agregando que lo importante del monitoreo de esta cifra es constatar en cuanto el aumento de la el aumento de la sindicalización en cuanto pueda responder a que los trabajadores cuenten con mejores regulaciones para ejercer sus derechos de libertad sindical, a partir de la reforma. En el mismo sentido, es importante revisar qué calidad de sindicalización es la que se está fomentando, por lo que sería conveniente levantar datos sobre la duración de la sindicalización y la re-afiliación, para constatar que no se esté instrumentalizando sólo en razón de la negociación colectiva.

En tal sentido, los Consejeros representantes de los trabajadores, expresan que la CUT apuesta a un fortalecimiento de las organizaciones, esto es, menos sindicatos y más afiliación; y que en el debate que acompañó el trámite legislativo de la Ley N°20.940, se señaló no solo la necesidad de avanzar en un fortalecimiento del poder sindical, sino también que esto debía ir acompañado de un debate sobre el tipo de sindicalismo al que se esperaba contribuir con la nueva legislación.

Asimismo, durante la discusión sobre el estado y tipo de sindicalización que se está desarrollando en nuestro país, los Consejeros relevan la necesidad de, a través del diálogo social y consultando a las organizaciones del sector público, se reconozca y regule un marco legal claro para el ejercicio de los derechos de libertad sindical de los funcionarios públicos. Es importante, señala un Consejero, modernizar el empleo público, esto es, el régimen de empleo, que según su parecer tiene rigideces que afectan la calidad de los servicios públicos. Asimismo, alerta otro Consejero, que es una materia importante de analizar en cuanto permita estandarizar derechos para todos los funcionarios.

Por su parte, los Consejeros de la CUT, plantean que en el debate de la Mesa del Sector Público con sus 15 organizaciones y en negociaciones de la Mesa con los gobiernos, se ha abordado el reconocimiento del derecho a tutela judicial respecto de sus derechos fundamentales y particularmente en la protección de sus derechos de libertad sindical.

En conclusión, los Consejeros están de acuerdo en que las cifras iniciales no les permiten determinar una relación causal (ni tampoco desecharla) entre el aumento de la tasa de sindicalización apreciable desde el año 2006 a la fecha, ni que ésta tenga las características de extensión y no atomización que se buscaba con la reforma.

Los Consejeros coinciden en la importancia de establecer procesos formales de recopilación y procesamiento de datos y estadísticas en materia de sindicalización, que incorporen variables de número de sindicatos, tamaño de empresa, sector productivo, duración de la afiliación y re-afiliación, así como métodos y calendario para la divulgación de dicha información.



Finalmente, el Consejo Superior Laboral hace presente la importancia que existan reglas claras para que los funcionarios públicos puedan ejercer sus derechos de libertad sindical, entre otras razones, atendida la importancia e impacto que puede tener el ejercicio de derechos de libertad sindical por parte de los funcionarios públicos en el sector privado y, particularmente, en el sistema de relaciones laborales chileno. En el mismo sentido, hacen presente la importancia del empleo público, su revisión y actualización a las necesidades del país, resguardando derechos funcionarios similares a todo el personal, con independencia de su calidad de contratación. El Consejo coincide en que a través del diálogo social y escuchando a las organizaciones de funcionarios del sector, debieran analizarse estos importantes temas.

2. Negociaciones colectivas

Uno de los propósitos de la ley fue promover una mayor cobertura de la negociación colectiva, entendiendo ésta como un proceso de diálogo y búsqueda de acuerdos productivos para ambas partes al interior de las empresas. Asimismo, se esperaba que las negociaciones involucraran cada vez a un mayor número de trabajadores por cada sindicato, y no generar una multiplicidad de pequeñas negociaciones de pequeños sindicatos, sin que aumente mayormente la cobertura total.

La ley presumía que un proceso simplificado, que promueve el diálogo, en el que se pueden llegar a acuerdos que benefician a ambas partes, podía significar al largo plazo un mayor incentivo de las partes a negociar; de ello surge la necesidad de monitorear el impacto de las nuevas disposiciones en las conductas de los actores sociales, a fin de poder identificar la variación que pueda experimentar la tasa de negociación colectiva, como consecuencia de ello.

El análisis de este tema a partir de los datos estadísticos requiere considerar la tasa de sindicalización, pero no exclusivamente. También es importante reparar en el calendario de vencimiento y renovación de los contratos colectivos vigentes, que hasta antes de la reforma, fluctuaba entre los 2 y los 4 años, para reducirse tras la reforma, a un mínimo de 2 y un máximo de 3 años.

De los datos disponibles para generar este informe, los Consejeros advierten que el número y cantidad de procesos de negociación colectiva reglada, cayó en el primer año de implementación de la reforma, luego de un aumento en el año previo, sin advertirse un

incremento en los procesos no reglados de negociación. Con respecto al promedio de los 12 años anteriores, se produjeron 111 negociaciones menos, involucrando a 250 empresas menos y a 347 mil trabajadores menos.

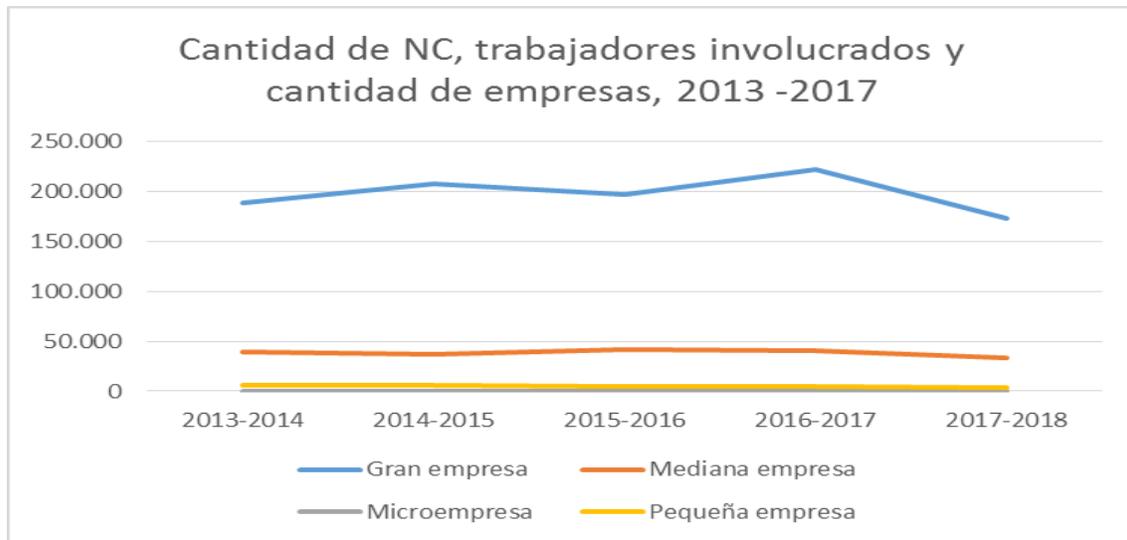
Tabla 1. Cantidad de procesos de negociación colectiva reglada de organizaciones sindicales (*) iniciados durante los años 2005 a 2018, y trabajadores involucrados en ellos.

Años	Negociaciones	Trabajadores
		involucrados
2005-2006	1.411	354.790
2006-2007	1.620	477.286
2007-2008	1.697	559.684
2008-2009	1.764	780.139
2009-2010	1.631	688.104
2010-2011	1.983	872.979
2011-2012	1.878	1.117.844
2012-2013	1.850	856.131
2013-2014	1.981	233.778
2014-2015	1.997	250.173
2015-2016	2.013	244.419
2016-2017	2.118	267.996
2017-2018	1.718	210.684

(*) Sindicatos de base: empresa, establecimiento, interempresa, transitorios, otros

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Gráfico 3. Cantidad de procesos de negociación colectiva iniciados, trabajadores involucrados y cantidad de empresas que negociaron en ellos. Periodo enero-marzo, años 2013 a 2017



(*) Sindicatos de base

(**) En el periodo aproximadamente un 6% de negociaciones regladas de org. sindicales involucran a más de una empresa, registrándose una única actividad. En estos casos, el registro de la cantidad de trabajadores de las empresas correspondiente es heterogéneo, no habiéndose realizado una evaluación de su verosimilitud

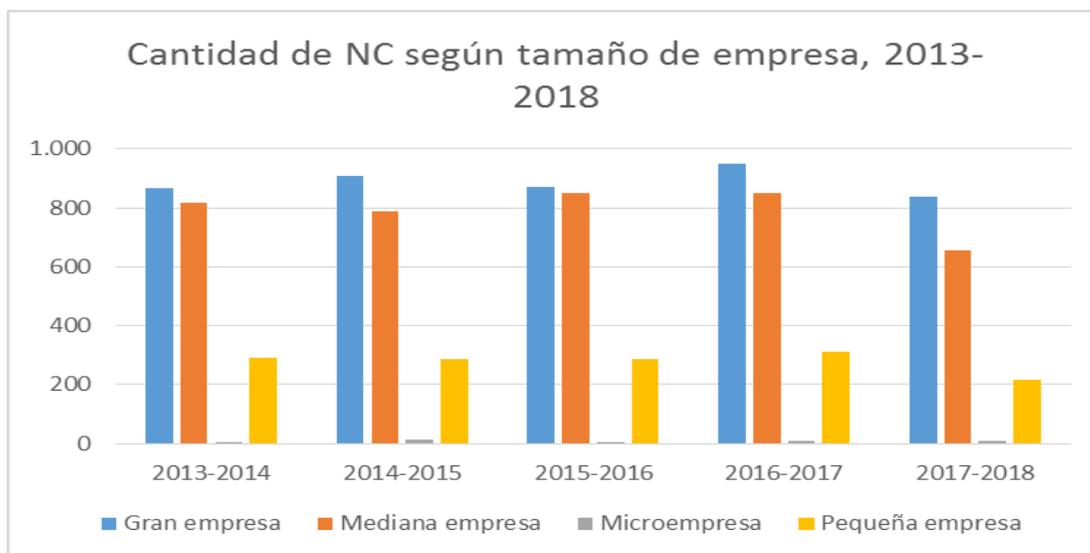
Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Los Consejeros discuten las causas de este menor número de negociaciones, de empresas y trabajadores negociando regladamente. De los números desagregados de la cantidad de sindicatos cuyos instrumentos colectivos vencían los años 2017 y primer trimestre de 2018, se advierte que en general se celebraron menos instrumentos colectivos (tanto contratos como convenios colectivos). Es decir, hubo una menor negociación. Sin perjuicio de esto, en el primer trimestre de 2018, los sindicatos que negociaron convenios colectivos sobrepasaron en un 15% al número de sindicatos con convenios que vencían el primer trimestre de 2018.

Cabe señalar, que durante el último año se produjo un alza del 2% en el número de sindicatos vigentes y de 3 % de la población afiliada a sindicatos activos, lo que no reviste una diferencia con el año anterior, respecto a la primera variable, y representa una disminución, respecto a la segunda.

Gráfico 4: Cantidad de procesos de negociación colectiva reglada de organizaciones sindicales (*) iniciados durante los años 2013 a 2018, periodo abril-marzo, según tamaño de empresa (**).



(*) Sindicatos de base

(**) En el periodo aproximadamente un 6% de negociaciones regladas de org. sindicales involucran a más de una empresa, registrándose una única actividad. En estos casos, el registro de la cantidad de trabajadores de las empresas correspondiente es heterogéneo, no habiéndose realizado una evaluación de su verosimilitud

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Del dato revisado, es posible sostener a juicio de algunos Consejeros, que la negociación colectiva continúa siendo un tema de la mediana y gran empresa. Las grandes empresas concentran el 49% de las negociaciones regladas en el primer año de implementación de la reforma, 82% de los trabajadores involucrados y el 41% de las empresas. En las medianas empresas, ocurren 38% de las negociaciones, involucrando al 16% de los trabajadores que negocian y 43% de las empresas que negociaron. En las pequeñas, representan el 12%, 2% y 15% respectivamente.

En términos de tendencia, en empresas grandes se advierte una relativa estabilidad mientras hay indicios de caída en las pequeñas y medianas empresas, aumentando la representatividad de la gran empresa en las tres medidas.

Tabla 2. Cantidad de procesos de negociación colectiva reglada en que participaron organizaciones sindicales (*) (**) iniciados los años 2005 a 2017, periodo abril- marzo, según tipo de sindicato

Tipo de sindicato	2005-2006	2006-2007	2007-2008	2008-2009	2009-2010	2010-2011	2011-2012
	Abril-marzo						
OTROS	0	1	0	2	0	0	3
SINDICATO EMPRESA	1356	1542	1609	1612	1547	1813	1693
SINDICATO ESTABLECIMIENTO	21	46	72	100	82	121	143
SINDICATO INTER EMPRESA	51	73	71	100	69	110	83
SINDICATO TRANSITORIO	0	0	1	0	0	1	0

Tipo de sindicato	2012-2013	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
	Abril-marzo	Abril-marzo	Abril-marzo	Abril-marzo	Abril-marzo	Abril-marzo
OTROS	0	0	1	2	1	1
SINDICATO EMPRESA	1722	1852	1879	1813	1949	1465
SINDICATO ESTABLECIMIENTO	146	208	215	281	213	176
SINDICATO INTER EMPRESA	86	92	97	165	196	207
SINDICATO TRANSITORIO	6	0	0	1	0	0

(*) Sindicatos de base.

(**) Un sindicato puede participar en más de una negociación colectiva en un periodo determinado. Además, aunque en mínimas ocasiones (2% app.), en una misma negociación puede participar más de un sindicato.

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Finalmente, y mirando los datos por tipo de sindicato de la Tabla 2, se plantea que la caída en el número de negociaciones y trabajadores involucrados, se da en sindicatos de empresa y de establecimiento, siendo los primeros todavía más representativos (79% del



total de negociaciones cubriendo el 56% del total de trabajadores negociando) aunque cayendo desde el 83% y 79%, respectivamente.

Las negociaciones de sindicatos interempresa, muestran una tendencia distinta, aumentando durante el año de implementación de la reforma. Mientras entre abril del 2013 y marzo de 2014 representaban el 4% de las negociaciones y el 8% de los trabajadores negociando, en el año de implementación de la reforma suben hasta el 11% y 37% respectivamente. Cabe señalar, que este incremento se advierte desde el año 2015, lo que coincide con la dictación de la Ley N°20.760³ que reguló la figura de que dos o más empresas sean consideradas como un único empleador para efectos laborales y previsionales y facilitó la negociación de este tipo de sindicatos.

En conclusión, los Consejeros advierten que no resulta posible aún poder determinar el efecto de la reforma sobre el número de negociaciones, de empresas y trabajadores involucrados; porque en general, estos procesos comprenden ciclos que abarcan periodos de 2 y 4 años (hasta 3 con la nueva legislación). Pese a ello, el último año se advierte una caída en los procesos de negociación colectiva, tanto en cuanto a su número, como a los trabajadores y empresas involucradas. Sin perjuicio de lo cual, se observa la mayor incidencia de la gran empresa en los procesos de negociación colectiva y trabajadores involucrados, y un aumento en la incidencia tanto en el número de procesos como de trabajadores involucrados de los sindicatos interempresa.

Adicionalmente, un Consejero plantea que los problemas que se anunciaron traería consigo la Reforma Laboral, parecen no haber sido correctos. Agrega que se construyó mucho mito sobre los devastadores efectos que tendría la implementación de la reforma, lo que al menos preliminarmente, y con los datos tenidos a la vista, no es posible de confirmar actualmente.

3. Servicios Mínimos

3.1. Calificación

La figura de los servicios mínimos, como contrapartida a una huelga sin reemplazo, tiene una cierta semejanza con la figura del “equipo de emergencia” que contemplaba la antigua legislación, aunque con una nueva configuración más compleja y con un procedimiento de calificación que la antigua no contenía.

³ Ley 20.760, publicada el 9 de julio de 2014.



Los servicios mínimos son “aquellas funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio de una empresa que, sin menoscabar en su esencia el derecho a huelga, conforme al tamaño y característica de la empresa, establecimiento o faena, deben ser atendidas durante el desarrollo de una huelga, cuando resultan estrictamente necesarias para proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes; garantizar la prestación de servicios de utilidad pública o la atención de necesidades básicas de la población, incluidas aquellas relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios”⁴.

En tal sentido, la Ley N° 20.940 incorporó la institución de los servicios mínimos, bajo tres supuestos específicos:

- a) Servicios Mínimos de seguridad: aquellos que están destinados a atender funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio, estrictamente necesarios para proteger los bienes corporales e instalaciones de la empresa y prevenir accidentes.
- b) Servicios Mínimos de funcionamiento: aquellos que están destinados a atender funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio, estrictamente necesarios para garantizar la prestación de servicios de utilidad pública o la atención de necesidades básicas de la población, incluidas las relacionadas con la vida, la seguridad o la salud de las personas, y
- c) Servicios Mínimos para prevenir daños ambientales o sanitarios: aquellos que están destinados a atender funciones, tareas, procesos o áreas de gestión o servicio, estrictamente necesarios para garantizar la prevención de daños ambientales o sanitarios.

En conclusión, se recoge como una figura especial, que limita el derecho a huelga, por causas tipificadas, la que no pretende mantener la producción de la empresa durante la huelga, sino impedir que la misma genere daños permanentes para ella, la seguridad en la misma, impida trabajar a los trabajadores no involucrados en el proceso, o genere daños al medio ambiente, como se deduce de los tipos de servicios mínimos antes señalados.

La ley establece que los Servicios Mínimos deberán ser fijados antes de la negociación colectiva, preferentemente por el acuerdo de las partes, y cuándo éste no se produzca -comprendiendo dentro de ésta hipótesis cuando no concurren todas las organizaciones sindicales existentes en la empresa-, cualquiera de las partes podrá requerir la calificación administrativa a la Dirección Regional del Trabajo. De esta calificación se podrá reclamar ante la Dirección Nacional del Trabajo.

⁴ Dirección del Trabajo.



Como reseña el Anexo C de este Informe, la Dirección del Trabajo tuvo que organizar todo un dispositivo permanente para la atención y calificación de los Servicios Mínimos, que debía comenzar a operar desde el 1° de enero de 2017, atendida la vigencia anticipada de la normativa relacionada con la calificación de Servicios Mínimos a las negociaciones colectivas que debían desarrollarse en los primeros seis meses de vigencia general de la reforma.

En efecto, los Servicios Mínimos fueron la primera parte de la reforma en ser aplicada en la práctica, dado que el inciso segundo del artículo tercero transitorio de la Ley N°20.940 estableció un cronograma para poder calificar servicios mínimos en aquellas empresas a las que les correspondía negociar en las fechas inmediatamente posteriores al 1 de abril de 2017.

Esta figura generó diversos temores en los actores sociales y políticos durante la tramitación del proyecto. Desde el punto de vista empresarial, los Servicios Mínimos eran considerados demasiado restrictivos, por lo que una huelga podía terminar generando un daño desproporcionado en la empresa o en la comunidad. Desde el punto de vista sindical, los Servicios Mínimos, a pesar de que el tenor literal de la ley indica claramente que se trate de situaciones restrictivas y excepcionales, eran considerados como una posibilidad para atenuar el impacto de una huelga efectiva. Y desde todos los sectores existió la duda sobre si el sistema de calificación que propuso la ley podría funcionar en la práctica; especialmente se dudaba de la capacidad de las partes para ponerse de acuerdo en ellos, así como de la capacidad técnica de la Dirección del Trabajo para dirimir en aquellos casos en que no existiera acuerdo previo de las partes.

Los datos sobre la aplicación de las nuevas regulaciones en materia de calificación de servicios mínimos, son los siguientes:

Tabla 3. Tabla Servicios mínimos. Acuerdos y requerimientos administrativos al 31.3.2018

ACUERDOS ENTRE LAS PARTES				REQUERIMIENTOS				
	Cantidad 2017	Cantidad 1° Trimestre 2018	Total		Cantidad 2017	Cantidad 1° Trimestre 2018	Total	Total Acuerdos más Requerimientos
Acuerdos vigentes	253	48	301	Requerimientos de calificación en trámite	28	20	48	
Sin Acuerdo⁵	36	5	41	Requerimientos de calificación finalizados	237	13	250	
Acuerdos en revisión	1	2	3	Recursos Jerárquicos en trámite	20	8	28	
Total Acuerdos	290	55	345	Total de Requerimientos	285	41	326	671
Porcentaje sobre el total	Porcentaje de acuerdos sobre el total		51,4%	Porcentaje de requerimientos sobre el total			48,6%	

Fuente Unidad de Servicios Mínimos, Dirección del Trabajo
Elaboración: Consejo Superior Laboral

De la información tenida a la vista, se advierte que del total de 1331 empresas en procesos de negociación colectiva reglada entre abril de 2017 y marzo de 2018, solo la mitad (671 casos) definió vía acuerdo de partes o requerimiento administrativos Servicios Mínimos⁶.

Por otro lado, los datos no nos muestran una diferencia estadísticamente relevante entre la cantidad de servicios mínimos acordados por las partes y aquellos requeridos a la Dirección del Trabajo.

En relación al tema de la calificación administrativa de los Servicios Mínimos, los Consejeros presentan posturas diversas. Por un lado, los Consejeros de la CUT sostienen que la restricción de los servicios mínimos está en la norma pero también ha estado

⁵ Esta nomenclatura da cuenta de aquellos acuerdos que buscan ser registrados ante la Dirección del Trabajo pero no han sido logrados con todas las organizaciones sindicales existentes en la empresa.

⁶ Dejando constancia que la información administrativa nos da testimonio de requerimientos finalizados, sin especificar si los mismos fueron o no judicializados, finalmente.



reflejada en los criterios de definición que ha aplicado la Dirección del Trabajo en su calificación. Esta consistencia entre la ley y la implementación práctica de ésta, es algo que debiese mantenerse en el futuro, más aún cuando ya se ha vivido la primera definición y con ello se podrán establecer principios generales. Alertan que esperan que los criterios sustentados por la autoridad administrativa se mantengan; si cambian de un día para otro, hablaría muy mal del organismo y su independencia.

Otros Consejeros por su parte, sostienen que la calificación de los Servicios Mínimos ha sido difícil para las empresas, por la carga administrativa y legal que implica para éstas. Muchas empresas no han recurrido al procedimiento de determinación, ni han llegado a acuerdo interno, y la pregunta que debe hacerse es si lo hacen por lo engorroso, conflictivo e incierto que es este proceso, o si es porque realmente no necesitan Servicios Mínimos. Asimismo, opinan que la interpretación que ha dado la Dirección de la norma legal sobre Servicios Mínimos, ha sido muy restrictiva, no considerando al efecto, los informes técnicos que los organismos especializados han emitido a este respecto. Así por ejemplo, los informes de las instituciones reguladoras, en áreas como la banca o las eléctricas, proponían Servicios Mínimos muy superiores a los que en definitiva fueron fijados por la Dirección del Trabajo. Estos informes, a juicio de una parte de los Consejeros, si bien no tienen que ser vinculantes, si deberían ser sopesados en la calificación de la Dirección del Trabajo.

En relación a lo dispuesto en el inciso doce del artículo 360 del Código del Trabajo, que dispone que en el mes de abril de cada año, “la Dirección del Trabajo publicará los estándares técnicos de carácter general que han servido de base para la calificación de los servicios mínimos y los equipos de emergencia”, lo que tendería a establecer criterios claros y uniformes, y dar mayor celeridad a los procesos de calificación por parte de la Dirección, los Consejeros también han señalado opiniones distintas.

Algunos Consejeros valoran la creación de estos criterios como estándares generales que evitarán que la fijación de los Servicios Mínimos se transforme en una pre-negociación colectiva. Sostienen que no es deseable, que cada vez que se vaya a negociar colectivamente, se deba previamente negociar los servicios mínimos. Es necesario que el órgano administrativo, lleve a cabo estos criterios generales, con estándares OIT, y se elimine esta falsa necesidad de negociar Servicios Mínimos en cada oportunidad. Para otros Consejeros en cambio, la realidad parece demostrar que la fijación de Servicios Mínimos no será un proceso único y que sólo excepcionalmente se deba ajustar en el tiempo. Así, se señala el caso de Colmena, que a menos de un año de haber fijado su Servicios Mínimos, presentaron nuevamente una re-calificación. Además, sostienen, que



esta fijación de Servicios Mínimos puede desconocer el dinamismo de la economía y la redefinición constante de la organización productiva de cada empresa.

En conclusión, el Consejo Superior Laboral, advierte que la mitad de empresas que realizaron procesos de negociación colectiva reglada durante el periodo abril de 2017 a marzo de 2018, fijaron Servicios Mínimos; y asimismo, que de ellos, la mitad han correspondido a acuerdo de las partes y la otra mitad a calificación administrativa.

Por otro lado el Consejo está de acuerdo que es importante para el desenvolvimiento de la negociación colectiva, que las partes evalúen sus necesidades de Servicios Mínimos fundadamente, buscando llegar a acuerdos que se ajusten a las reales necesidades de la empresa.

3.2. Reclamación Judicial

Una de las situaciones de mayor notoriedad en materia de Servicios Mínimos ha sido la reclamación judicial de las calificaciones administrativas que ya han quedado firmes tras el pronunciamiento del Director Nacional del Trabajo.

Al 31 de marzo 2018, y según lo informado por el Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo, han sido 38 las calificaciones objeto de reclamación ante tribunales, de un total de 551 servicios mínimos vigentes, lo que representa un 7%; o considerando solo los 326 requerimientos ante la Dirección del Trabajo, representa un 12%.

Al respecto se ha generado una controversia jurídica respecto de la posibilidad de impugnar judicialmente la calificación de Servicios Mínimos que realiza en segunda instancia administrativa el Director Nacional del Trabajo, luego de la calificación inicial realizada por el Director Regional del Trabajo. En concreto, la disputa emana de la interpretación que se da al artículo 360, inciso 11, del Código del Trabajo, que señala que la resolución del Director Regional del Trabajo “sólo será reclamable” ante el Director Nacional del Trabajo.

La Corte Suprema, en dos últimos pronunciamientos, rechaza recursos de queja, presentados en contra de ministros de Corte de Apelaciones que habían declarado la incompetencia de los Tribunales laborales para conocer de las causas de Servicios Mínimos⁷. Sin perjuicio de ello, en el fallo del 18 de abril de 2018, de oficio, y ejerciendo la labor interpretativa de las normas jurídicas, fundándose en el principio de inexcusabilidad

⁷ Corte Suprema, causas ROL N°s 832-2018 del 18 de abril de 2018 y 1180-18 de 7 de marzo de 2018.



de los jueces y en el derecho a la acción y debido proceso, la Corte Suprema declara que los pronunciamientos de la Dirección del Trabajo son reclamables judicialmente.

Si bien, el Consejo estima que es aún temprano para emitir una conclusión definitiva sobre esta controversia, en términos generales, se aprecia una tendencia en los Juzgados de Letras del Trabajo de primera instancia, de declararse incompetentes para conocer de estas reclamaciones, aunque ha habido excepciones. En segunda instancia, sin embargo, las Cortes de Apelaciones se encuentran divididas entre declararse competentes o ratificar la incompetencia. Por su parte, las causas que han llegado a la Corte Suprema a través de recursos de queja, son poco expresivas de la forma de dilucidar esta problemática, pues si bien en ambos casos se rechaza el recurso interpuesto, en uno de ellos, y por una actuación de oficio del tribunal, se declara la competencia judicial para conocer de esta materia.

El resumen de la judicialización en materia de Servicios Mínimos es el siguiente: se registran 38 acciones judiciales, entre las que se encuentran 5 recursos de protección ante Corte de Apelaciones; 33 acciones deducidas en tribunales con competencia laboral, entre los que se registran 31 acciones conocidas bajo procedimiento monitorio y 2 acciones deducidas bajo procedimiento de aplicación general; por último, existen 2 recursos ante el Tribunal Constitucional⁸, de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, que incide en una de las acciones judiciales que fueran deducidas en sede laboral.

Es importante reseñar las acciones que llegaron al Tribunal Constitucional. En el caso del Banco de Chile, dedujo reclamo en procedimiento monitorio en causa caratulada “Banco de Chile con Inspección Provincial del Trabajo”, bajo RIT I-463-2017, del 2° Juzgado del Trabajo de Santiago; el referido tribunal que se declaró incompetente, recurriendo entonces el Banco de Chile de apelación ante la Corte de Apelaciones de Santiago, recurso que se tramita bajo el ROL N° 2270-2017, y que en la actualidad se encuentra de vista y fallo; y en paralelo dedujo requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad en contra del inciso segundo del artículo 360 del Código del Trabajo que dispone que la resolución que dicta en materia de calificación de servicios mínimos por parte del Director Regional del Trabajo “solo” es reclamable ante el Director Nacional del Trabajo, y por ende, según recurrente, no se admitiría la procedencia en su contra de acción ante los tribunales de justicia. En relación al requerimiento del Banco de Chile ante el Tribunal Constitucional, Ingreso INA 4.007-2017, que hasta la fecha se encuentra pendiente de vista y fallo.

⁸ Causa INA 4007-2017, ante el Tribunal Constitucional, que incide en la Causa Rol Ingreso N°2270-2917, de la Corte de Apelaciones de Santiago, caratulada: “Banco de Chile S.A. con Inspección Provincial del Trabajo”.



Por su parte, en el caso del requerimiento de inaplicabilidad deducido por el Sindicato de Trabajadores de la Empresa Banco Ripley S.A., INA 4.136-2017, incide también en una declaración de incompetencia declarada en la causa RIT M-1806-2017, del 2° Juzgado del Trabajo, que fuera confirmada por la Corte de Apelaciones en la causa ROL N°1635-2017, a su turno impugnada a través de recurso de Queja ante la Corte Suprema ROL N°41.455-2017, que se encuentra pendiente de resolución y con suspensión del procedimiento decretada por el Tribunal Constitucional.

El Consejo coincide en que la definición de los Servicios Mínimos idealmente debiese ser por acuerdo entre empresa y sindicatos. Sin embargo no existe una posición unánime respecto de la posibilidad de revisar judicialmente la calificación de Servicios Mínimos. Para los Consejeros Tokman, Salas y Olavarría, es importante que los Tribunales de justicia puedan pronunciarse sobre la calificación de Servicios Mínimos. Para los Consejeros de la CUT, en caso de falta de acuerdo, debiesen ser fijados por la Dirección del Trabajo, organismo que debe actuar con independencia de la autoridad política y en estricto apego al concepto restrictivo de Servicios Mínimos. Sin perjuicio de ello, destacan que en el último fallo de la Corte Suprema, en que se reconoce la competencia de los Tribunales para conocer de estas reclamaciones, se diga que la calificación de los servicios mínimos debe hacerse siempre en el marco del respeto del derecho a huelga.

4. Grupos negociadores

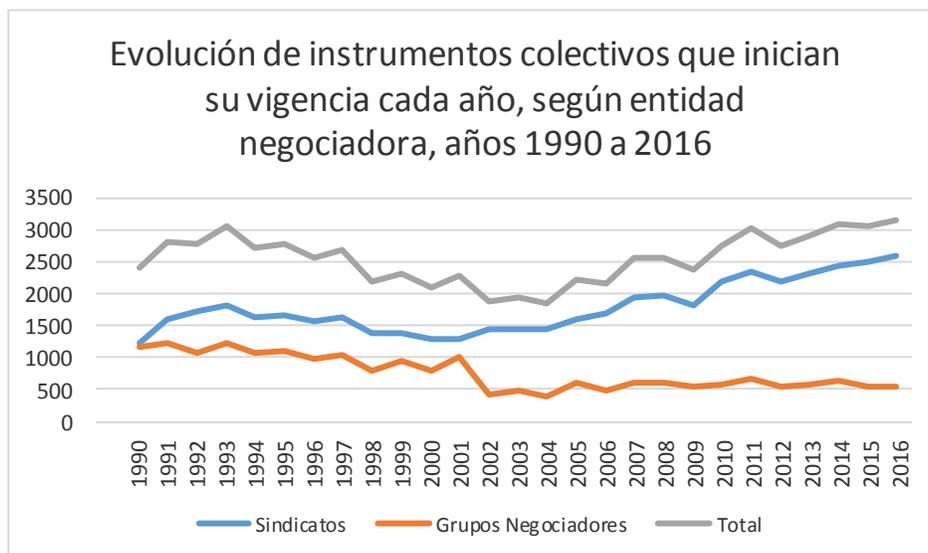
Inicialmente, el proyecto de ley enviado al Congreso Nacional contenía disposiciones de titularidad sindical, esto es, prohibía la existencia de grupos negociadores en aquellas empresas donde hubiera un sindicato legalmente constituido. El fallo del Tribunal Constitucional (causas ROL N° 3016-2016 y ROL N° 3017-2016) eliminó las disposiciones sobre titularidad sindical que contenía el proyecto, pues consideró que el mismo “implica una intervención legislativa extrema, que afecta la esencia del derecho de los trabajadores a negociar colectivamente, a través de grupos de trabajadores no sindicalizados. En efecto, el Proyecto cambia el foco de la negociación. En vez de colocar el acento en quienes tienen el derecho de acuerdo a la norma constitucional ya citada, lo ponen en las organizaciones sindicales”⁹. En definitiva, reconoce como titular del derecho a negociar colectivamente a los trabajadores individualmente considerados, quienes son libres para elegir si ejercen el derecho mediante una organización sindical o un grupo negociador.

⁹ Sentencia Tribunal Constitucional, Rol N° 3016-2016, Considerando 20°, página 56.

El fallo del Tribunal Constitucional, lo que técnicamente hace, es retirar del texto las disposiciones consideradas inconstitucionales, pero no puede reemplazar ni legislar situaciones nuevas. Es por ello que los grupos negociadores, finalmente, quedaron sin un procedimiento legal para negociar establecido en la ley, lo que se estimó, podría ser causa de judicialización

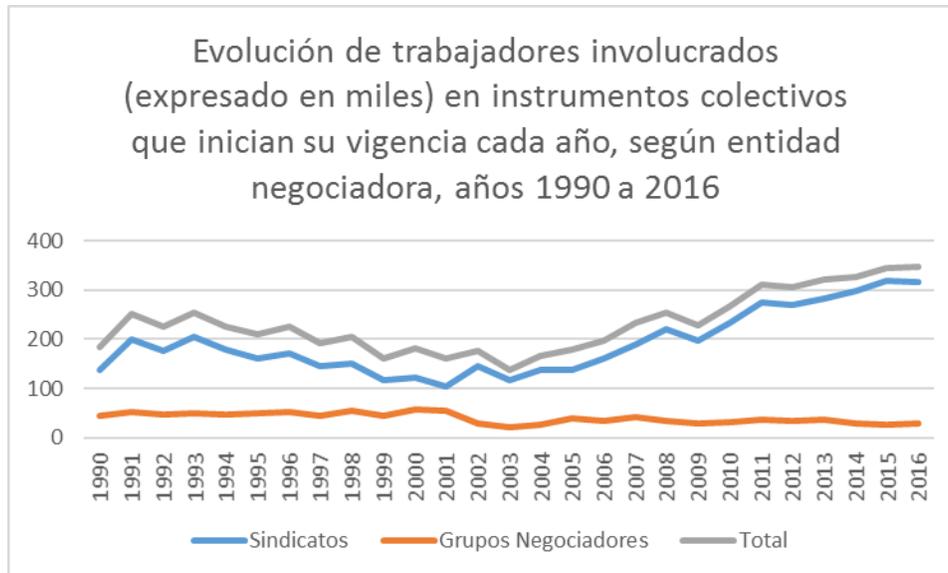
La negociación colectiva a través de grupos negociadores, es un fenómeno de baja incidencia dentro del universo de negociaciones colectivas. Así por ejemplo se advierte del siguiente gráfico:

Gráfico 5. Evolución de instrumentos colectivos que inician su vigencia cada año, según entidad negociadora, años 1990 a 2016



Fuente: Dirección del Trabajo Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios,
Dirección del Trabajo
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Gráfico 6. Evolución de trabajadores involucrados (expresado en miles) en instrumentos colectivos que inician su vigencia cada año, según entidad negociadora, años 1990 a 2016



Fuente: Dirección del Trabajo Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Mientras las negociaciones colectivas de sindicatos van en aumento, las negociaciones de grupos disminuyeron levemente entre los años 2015 y 2016 al 18% y 17% de las negociaciones, respectivamente, correspondiendo al 7% y 9% de los trabajadores involucrados. Respecto al 2017 y 2018, no es posible revisar cifras, porque la Dirección del Trabajo dejó de registrar los acuerdos celebrados entre empleador y grupo negociador por no ser instrumentos colectivos.

La Dirección del Trabajo se ha pronunciado en tres ordinarios sobre la situación de los grupos negociadores en la nueva ley, señalando que los grupos pueden existir y negociar, como lo reconoce el Tribunal Constitucional, pero estos acuerdos son contratos entre particulares y sus efectos jurídicos no gozan de las prerrogativas del Libro IV del Código del Trabajo, por no haberse seguido un procedimiento legal para ello, como mandata la Constitución y la ley. Es decir, un acuerdo de grupo negociador no podría impedir, por



ejemplo, que un trabajador que ha sido parte de aquel grupo, con posterioridad al acuerdo, se afilie a un sindicato y pueda negociar colectivamente en ese sindicato¹⁰.

Esta situación, hasta la fecha, no ha significado una alta judicialización, como se esperaba, lo que debe leerse en relación a la baja existencia y cobertura de los grupos negociadores. En definitiva, y según nos informa el Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo, a la fecha sólo se han judicializado 7 casos en esta materia, fundados en la negativa de la Dirección del Trabajo a registrar como instrumentos colectivos los acuerdos arribados entre empleadores y grupos negociadores. Procesalmente, la gran mayoría de estos reclamos han optado por la vía del recurso de protección, y han sido rechazados en casi todos los casos por estimar las Cortes “que no existe un derecho indubitado que proteger a través del recurso de protección”¹¹. Resulta interesante, que de forma más reciente, la Corte de Apelaciones de Santiago ha entrado a analizar el problema de fondo de las reclamaciones, fallando también en contra de los grupos, pero argumentando que “no pasa el hecho por la ilegalidad o arbitrariedad del actuar de la recurrida sino que por un vacío o defecto legal, puesto que la conducta de la Dirección del Trabajo sólo ha actuado acorde lo dispuesto en su texto normativo y bajo sus atribuciones, sin que ello implique una discriminación arbitraria o la afectación de los derechos en esencia”¹².

Los fallos judiciales en general han determinado el rechazo de las reclamaciones impetradas por representantes de grupos de trabajadores cuyas solicitudes de registro de los acuerdos celebrados con sus empleadores han sido negadas por la autoridad administrativa.

Los Consejeros presentan visiones distintas sobre este punto. Si bien el Consejo está de acuerdo en que un grupo negociador no está al mismo nivel que una organización sindical, debido a que son agrupaciones sin personalidad jurídica ni permanencia, y por lo tanto no pueden tener las mismas prerrogativas de una organización sindical; para algunos Consejeros, la negativa a registrar los acuerdos negociados entre grupos y empleadores es equivalente a negarles su derecho a negociar colectivamente. Para otros, en cambio, los grupos no representan un interés colectivo protegido por la libertad sindical, pues en el mejor de los casos son organizaciones de trabajadores sin ánimo de representación ni trascendencia, y en el peor, son instrumentos de los empleadores para evitar la sindicalización y la real negociación colectiva.

¹⁰ Dictámenes Ordinarios de la Dirección del Trabajo sobre grupos negociadores, N°s 1163/0029 de 13 marzo de 2017; 2503 de 7 de junio de 2017 y 3193/084 de 12 de julio de 2017.

¹¹ Corte Suprema, rol 45.354-2017, dictada el 12 de marzo de 2018.

¹² Considerando Quinto, Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago en causa Rol 16.410-2018, dictada el



El Consejo Superior Laboral, concluye sobre este tema, que la negociación a través de grupos de negociadores es un fenómeno de menor incidencia tanto en cuanto al número de negociaciones que se desarrollan en un año, como al número de trabajadores que involucra. Adicionalmente, se advierte que la negociación de grupos se ha mantenido en torno al 20% desde la Ley N°19.759 del año 2001, con un *peak* de 28% el año 2005 y un mínimo de 17% el año 2006). Este contexto permite explicar la baja judicialización presente en este tema, lo que sin embargo, no resuelve el vacío legal que se advierte producto de la declaración de inconstitucionalidad del Tribunal Constitucional sobre las normas de titularidad sindical que contenía el proyecto de ley que sirvió de base a la Ley N°20.940 y el posterior Veto Presidencial. Uno de los Consejeros plantea que esto puede salvarse aplicando el derecho común o el principio de analogía, sin perjuicio de que otros sostienen que esto necesariamente debe realizarse mediante modificación legal, pues la Constitución dispone en su artículo 19 N°16, que será la ley la que establezca los procedimientos de negociación colectiva.

5. Derecho a huelga

La huelga adquiere bajo la nueva legislación un nuevo estatus como derecho reconocido legalmente, y se ve fortalecida en su ejercicio. En este sentido, la Ley N°20.940 incorpora varias herramientas que buscan tutelar su ejercicio efectivo, como la prohibición de reemplazo en huelga y la configuración de su incumplimiento como una práctica desleal (art. 403 d), las limitaciones al ejercicio del descuelgue y la posibilidad de reclamar judicialmente la determinación triministerial de las empresas en las que no se puede ejercer este derecho.

Nuevamente, la discusión legislativa sobre este punto generó múltiples opiniones. Para un sector, el fortalecimiento del derecho a huelga, y especialmente el fin del reemplazo de trabajadores huelguistas, generaría un mayor cuadro de conflictividad, tanto en el número de huelgas efectuadas, como en la duración de las mismas. Para otros sectores, el efecto es inverso: una huelga fortalecida alienta a las partes a llegar un acuerdo antes de que ésta se materialice, o a ser más breves una vez que estas se han materializado. Las cifras a la fecha señalan:

Tabla 4. Cantidad de huelgas legales efectuadas y trabajadores involucrados en ellas, según tamaño de empresas, por año, periodo abril 2013 – marzo 2018.

Años	Gran Empresa		Mediana Empresa		Pequeña Empresa		Total	
	Efectuadas	Trabajadores	Efectuadas	Trabajadores	Efectuadas	Trabajadores	Efectuadas	Trabajadores
2013-2014	97	26.302	82	4313	18	289	197	30904
2014-2015	109	34.391	82	4333	18	344	209	39068
2015-2016	103	22.682	70	3627	11	234	184	26543
2016-2017	99	33.379	79	4038	25	410	203	37827
2017-2018	68	11.808	52	2572	17	336	137	14716

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

De los datos revisados, resulta posible identificar una disminución en el número de huelgas efectuadas durante el año de implementación de la reforma en términos absolutos (137) y en su proporción respecto a las negociaciones regladas (10,3%). Asimismo, el número de trabajadores involucrados en huelgas legales es menos de la mitad que el periodo anterior. Sin perjuicio de ello, también se advierte un leve aumento en la duración de las huelgas (de 16 días, en el periodo 2016-2017, a 17 días en el último año).

Tabla 5. Duración promedio de huelgas legales efectuadas (días), según tamaño de empresa, por año, periodo marzo-abril, 2013 a 2018

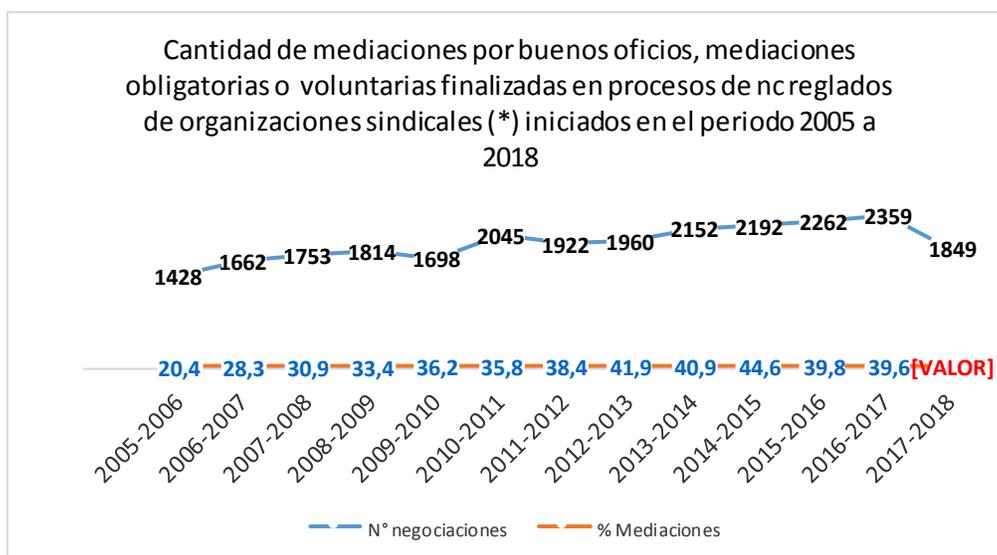
Año	Gran Empresa	Mediana Empresa	Pequeña Empresa	Total general
2013-2014	10,4	13,75	21,55	15,2
2014-2015	11,95	10,6	17	13,2
2015-2016	14,95	16,25	13,75	15,0
2016-2017	17,15	18,9	11,85	16,0
2017-2018	17	19,65	14,7	17,1

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo. Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Algunos Consejeros sostienen que la huelga es la última ratio de la negociación colectiva, y en tal sentido, es interesante revisar qué ha pasado con los métodos alternativos de solución de conflictos, como la mediación. Sobre esto, un Consejero comenta la buena experiencia que ha vivido en relación a la mediación administrativa, la que ha permitido llegar a acuerdos antes que se haga efectiva la huelga o al poco tiempo de ello.

Gráfico 7. Cantidad de mediaciones por buenos oficios, mediaciones obligatorias o voluntarias finalizadas en procesos de negociación colectiva reglados de organizaciones sindicales (*) iniciados en el periodo 2005 a 2018.



(*) Sindicatos de base.

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

De los datos revisados, es posible apreciar un paulatino aumento en el uso de los buenos oficios de la autoridad administrativa, durante la vigencia de la normativa anterior, empleándose en un promedio de 36% de los procesos de negociación reglada. Si bien durante el último año, se observa una baja del número de mediaciones, su incidencia sobre el número de procesos de negociación colectiva alcanza al 41%. Cabe señalar, que durante el último año se consideran en este porcentaje, tanto el número de mediaciones por buenos oficios, como de mediación obligatoria (artículo 351 del Código del Trabajo) y voluntaria (artículo 344 del mismo cuerpo legal).



Finalmente, algunos Consejeros destacan la necesidad de socializar correctamente qué es lo que significa la huelga en todos los actores. No puede esperarse que la huelga no genere un costo; el tema es que ese costo debe ser proporcional al bien jurídico protegido. Los daños que genere la huelga, que insistimos, deben ser aceptados, no pueden ser desproporcionados con los daños generados a la empresa, a terceros, a la economía del país o al medio ambiente.

En conclusión, el Consejo advierte disminución en el número de huelgas legales y trabajadores involucrados y un leve aumento en su duración. Sin embargo, lo acotado de los antecedentes no permite identificar a la reforma como causa de esas situaciones. Se deberá seguir revisando el comportamiento de la huelga legal y extra legal, con el objeto de testear si la reforma ha permitido disminuir la conflictividad laboral (legal y extra legal) a través de la incorporación de mejoras en el procedimiento reglado de negociación colectiva.

5.1. Reemplazo Ilegal

Es importante analizar la aplicación práctica de las normas que impiden el reemplazo de trabajadores en huelga. Según la nueva ley, el reemplazo ahora es prohibido en todas sus formas (externo e interno), y se sanciona como práctica desleal, facultándose a la Dirección del Trabajo a disponer el retiro inmediato de los trabajadores reemplazantes.

El registro de este tema es llevado por la Dirección del Trabajo de forma conjunta al de prácticas antisindicales por reintegro ilegal, de lo cual se informa en la siguiente tabla.

Tabla 6. Cantidad de denuncias de prácticas antisindicales y desleales por reintegro y reemplazo 2013-2018 (enero- 31 de marzo)

Indicador	2013	2014	2015	2016	2017	al 31.03.2018
Número total de denuncias de prácticas antisindicales y desleales presentadas en la DT	1402	1382	1492	1225	1209	282
Número total de denuncias presentadas a la DT por reintegro individual ilegal o reemplazo de huelguistas	96	92	94	66	80	20



Denuncias acogidas (constatadas) por la DT relacionadas con el reintegro individual o reemplazo de huelguistas	60	59	60	50	35	8
% denuncias por reintegro y reemplazo acogidas sobre presentadas	62,5	64,1	63,8	75,8	43,8	40

Fuente y Elaboración, Departamento Jurídico, Dirección del Trabajo

Los datos permiten identificar un aumento, respecto al año 2016, de las denuncias por práctica antisindical de reemplazo y reintegro ilegal de trabajadores recibidas por la Dirección del Trabajo durante el año 2017, además de un número importante sólo el primer trimestre de 2018. Sin perjuicio de lo anterior, también se observa una disminución en la cantidad de denuncias acogidas por el órgano administrativo por esta causa, bajando del 76% del año 2016 a un 44% el 2017 y 40% en lo que va del 2018.

Los Consejeros reflexionan sobre el uso que tuvo la figura legal del reemplazo con la normativa anterior. El artículo 381 del Código del Trabajo prohibía el reemplazo de trabajadores en huelga, salvo en determinados casos y cumpliendo ciertas condiciones, dentro de las que se comprendía, el pago al sindicato de un bono por cada trabajador reemplazado¹³.

No existen datos que nos permitan revisar el real uso de esta herramienta que permitía el reemplazar legalmente trabajadores en huelga, siendo dispar la apreciación de los Consejeros sobre su escaso o habitual uso. Por ello, no podemos comparar el efecto de la

¹³ Inciso primero, art. 381 del Código del Trabajo previo a la reforma:

“Estará prohibido el reemplazo de los trabajadores en huelga, salvo que la última oferta formulada, en la forma y con la anticipación indicada en el inciso tercero del artículo 372, contemple a lo menos:

“a) Idénticas estipulaciones que las contenidas en el contrato, convenio o fallo arbitral vigente, reajustadas en el porcentaje de variación del Índice de Precios al Consumidor determinado por el Instituto Nacional de Estadísticas o el que haga sus veces, habido en el período comprendido entre la fecha del último reajuste y la fecha de término de vigencia del respectivo instrumento;

b) Una reajustabilidad mínima anual según la variación del Índice de Precios al Consumidor para el período del contrato, excluidos los doce últimos meses;

c) Un bono de reemplazo, que ascenderá a la cifra equivalente a cuatro unidades de fomento por cada trabajador contratado como reemplazante. La suma total a que ascienda dicho bono se pagará por partes iguales a los trabajadores involucrados en la huelga, dentro de los 5 días siguientes a la fecha en que ésta haya finalizado.”



reforma, por la ausencia de datos que den cuenta de cómo se manifestaba el fenómeno del reemplazo anteriormente.

Los Consejeros opinan que ha sido interesante la discusión que se ha presentado en la justicia, respecto a que el reemplazo se prohíbe tanto con personal de la empresa (reemplazo interno), como con empresas externas (reemplazo externo). Sobre el primer punto, los Consejeros estiman que sólo quedarían fuera de esta prohibición, aquellas adecuaciones necesarias que el empleador puede hacer en cuanto al turno de sus trabajadores. Algunos Consejeros señalan que no debe entenderse este concepto de forma tan restrictiva, que por ejemplo, impida reasignar una máquina, a un trabajador no en huelga, si se encontraba dentro de sus funciones.

Sobre el segundo tema, la prohibición del reemplazo externo, algunos Consejeros recuerdan que esto antes no estaba prohibido. Otros Consejeros señalan que hoy en día el reemplazo externo es ilegal, y se encuentra sancionado como práctica antisindical. También, sostienen los Consejeros, sería relevante avanzar en el debate sobre la tecnología, y cómo su uso se puede interpretar o no como un reemplazo de trabajadores en huelga. Un Consejero señala que el debate se vuelve aún más interesante, si se tiene a la vista el Informe OCDE sobre Chile, en el que nos identifica como uno de los países en los cuales la automatización tendrá mayor impacto en el empleo.

En definitiva, el Consejo advierte de los datos observados, un aumento de las denuncias por prácticas antisindicales, fundadas en el reintegro y reemplazo ilegal de trabajadores, durante el año de implementación de la reforma, y una disminución en el número de denuncias acogidas. Asimismo, entiende que la Ley N°20.940 incorporó como una herramienta de protección de la huelga, la prohibición de reemplazo de los trabajadores que ejercen este derecho. Para algunos, esta herramienta debe ser aplicada efectivamente para evitar que el ejercicio de este derecho se vea debilitado, y para otros Consejeros, debe cuidarse especialmente la interpretación del concepto de adecuaciones necesarias, y su extralimitación a bloquear las maquinarias de la empresa que eran utilizadas por los trabajadores en huelga.



5.2. Huelga y adecuaciones necesarias

En relación a la huelga y su regulación, es importante hacer mención al debate que se ha dado en torno a las “adecuaciones necesarias” que dispone la ley. El artículo 345 del Código prohíbe el reemplazo de los huelguistas, señalando, además, que la huelga no afecta la libertad de trabajo de los trabajadores no involucrados en ella, ni la ejecución de las funciones convenidas en sus contratos de trabajo. A su turno, en la letra d) del artículo 403 del Código del Trabajo, se explicita que el empleador, en el ejercicio de sus facultades legales, podrá modificar los turnos y horarios de trabajo y efectuar las adecuaciones necesarias para que los trabajadores no involucrados en la huelga puedan ejecutar las funciones convenidas en sus contratos de trabajo.

En el Dictamen N°441/7, de 25 de Enero de 2017, el Director Nacional del Trabajo fijó el sentido de la expresión “adecuaciones necesarias”, señalando que, conforme al Diccionario de la Lengua Española, la voz "adecuar" significa "adaptar algo a las necesidades o condiciones de una persona o cosa", mientras que por "necesaria" ha de entenderse "que hace falta indispensablemente para algo", precisando que la intención del legislador es excluir del ilícito infracción de prohibición de reemplazo de huelguistas – considerada práctica desleal-- todas aquellas medidas del empleador que adaptan o ajustan los recursos de la empresa para obtener que los trabajadores no involucrados en la huelga ejecuten sus funciones contractuales, siempre que sean indispensables para ello.

Conforme lo señalado, quedan fuera del ilícito aquellas adecuaciones o ajustes organizativos que el empleador puede razonablemente realizar sobre los medios personales y materiales con que cuenta la empresa, con la finalidad exclusiva de asegurar el cumplimiento de las funciones que los trabajadores no huelguistas han pactado en sus contratos individuales, debiendo, en todo caso, ser medidas a tal punto necesarias que, sin ellas, tales dependientes no podrían desarrollar las tareas convenidas en sus contratos de trabajo.

Precisamente en aplicación de estos principios se suscitó un debate público a propósito de una huelga en una empresa transportista.

Mediante Ordinario N° 0440/005, de 24 de Enero de 2018 de la Dirección del Trabajo, respondiendo a una consulta específica sobre el alcance de la prohibición de reemplazo de huelguistas, en relación al uso de bienes utilizados por los trabajadores en huelga en una empresa de transportes, el Director del Trabajo planteó que en el caso que los huelguistas operan máquinas específicas, la huelga:



“(. . .) necesariamente acarreará la paralización del accionar de esa máquina, de modo tal que no será lícito que un tercero la utilice durante una huelga para tareas de producción regular, so pena de cometer la práctica desleal del artículo 403 letra d) del Código del Trabajo, por cuanto la manipulación de dicho bien, no es más ni menos que la función de aquel trabajador en huelga”.

Como puede apreciarse, la definición del contorno preciso sobre si la medida adoptada por el empleador es o no infracción a la prohibición de reemplazo, está vinculada a la realidad que se pueda observar en el caso concreto.

Por otro lado, en el Ordinario n°448/6, del 24 de enero de 2018, el órgano administrativo informó a la Cámara de diputados que en el proceso de fiscalización de una huelga en una empresa de monitoreo y análisis de medios, pudo constatar el reemplazo de trabajadores en huelgas por automatización. Y al respecto, fundamentó su decisión ante la Cámara baja, en cuanto *“(...) la figura se delimita en función de la acción de sustituir (reemplazar) y no en base al medio (personas o medios tecnológicos) a través del cual se materializa la conducta. Los medios corresponden a circunstancias que rodean la conducta infractora y, en este caso, la norma lo deja abierto, no lo limita a uno u otro.”*

Algunos Consejeros entienden que la norma y la interpretación administrativa, no han otorgado certeza respecto a qué es una adecuación necesaria, y el análisis ad hoc, sugerido puede generar conflictos. Por otro lado, parte de los Consejeros descarta el valor de esta herramienta por entender que el alto nivel de atomización de los sindicatos, la haría innecesaria.

Se discute entre los Consejeros sobre los márgenes del ejercicio del derecho a huelga, por un lado, uno sostiene que no es un derecho ilimitado, y por otro, que de no existir la prohibición de reemplazo, la huelga se vuelve ineficaz.

Por otra parte, un Consejero menciona el eventual efecto que esta figura puede haber tenido sobre los contratos de trabajo, de tal forma, que las empresas estén reformulando sus cargos de tal forma de darle viabilidad al uso de las “adecuaciones necesarias”. El Consejo entiende que dicha apreciación no está constatada fácticamente, y corresponde a eventuales estrategias que los actores pueden estar asumiendo para enfrentar la reforma.



5.3. Huelga y empresas estratégicas

Como se planteó en la sección 1 de este Informe, la Ley N° 20.940 introdujo un nuevo artículo 362 en el Código del Trabajo, para regular el procedimiento de calificación de empresas que se encuentren en alguno de los supuestos que en él se especifican, y que de acuerdo al inciso 5º, numeral 16 del artículo 19 de la Constitución Política de la República, sus trabajadores no podrán ejercer el derecho a huelga. Junto a ello, la ley también incorporó un nuevo Título VIII al Libro IV del Código del Trabajo, titulado “De los Procedimientos Judiciales en la Negociación Colectiva”, en cuyo artículo 402 creó un procedimiento judicial de reclamación especial para la determinación de las empresas sin derecho a huelga. Cabe recordar que antes de la reforma revisada, no existía un procedimiento administrativo claramente establecido para la determinación de dichas empresas, ni tampoco existía un mecanismo de reclamación judicial contra dicha resolución triministerial.

En razón de lo anterior, se dictó la Resolución Exenta N° 133, de 28 de julio de 2017, suscrita por los Ministros de Economía, Fomento y Turismo, Defensa Nacional y Trabajo y Previsión Social, donde se determinaron 100 empresas y corporaciones que se encuentran en algunos de los supuestos previstos por el artículo 362 del Código del Trabajo¹⁴. Frente a ella, se presentaron 33 reclamaciones ante las Cortes de Apelaciones de Iquique, Santiago, Talca y Concepción, en el mes de julio de 2017, 30 de las cuales fueron declaradas admisibles. El desglose fue el siguiente: 6 empresas reclamaron de la Resolución N°133/2017 por no haber sido consideradas y solicitaron ser incluidas en dicho listado; a la vez que 27 sindicatos presentaron una reclamación judicial para que sus empresas fueran excluidas del listado definitivo.

Cabe destacar, que la ley establece como mecanismo alternativo para los trabajadores de empresas estratégicas que no pueden declarar la huelga, el someter su negociación a arbitraje obligatorio.

Hasta antes de la reforma, no hay datos sobre arbitrajes laborales que hayan sucedido en estos casos. En el año 2017, es posible constatar 5 arbitrajes en empresas estratégicas, 1 de los cuales terminó con sentencia arbitral, y los otros 4, por acuerdo directo de las

¹⁴ Se presentaron un total de 134 postulaciones para ser calificados en esta categoría. El número finalmente seleccionado, es inferior al anteriormente vigente en el año 2016, que contenía 127 empresas.



partes. A su vez, durante el primer trimestre de 2018, se han solicitado 2 arbitrajes, los que ya concluyeron por acuerdo directo de las partes.

Los Consejeros valoran los cambios que en materia de arbitraje incorporó la nueva ley, permitiendo la utilización de esta herramienta jurisdiccional que ya existía, pero que por la falta de actualización del listado de árbitros y los altos costos asociados a sus honorarios, era poco utilizada.

5.4. Huelga y subcontratistas

En relación al trabajo en régimen de subcontratación, la Ley N°20.940 contiene dos reglas especiales. La primera es aquella incorporada en el inciso final del artículo 306 del Código del Trabajo, la que establece que “la negociación colectiva en una empresa contratista o subcontratista no afectará las facultades de administración de la empresa principal, la que podrá ejecutar directamente o a través de un tercero la provisión de la obra o servicio subcontratado que haya dejado de prestarse en caso de huelga”. La segunda se encuentra en el artículo 405 del Código del Trabajo, que incorpora una práctica desleal específica de la empresa principal, consistente en prohibirle la posibilidad de contratar directa o indirecta a trabajadores huelguistas de una empresa contratista o subcontratista que se encuentra en huelga.

En el debate legislativo y con posterioridad a él, organizaciones representativas de personal contratado en régimen de subcontratación, particularmente en el sector de la gran minería, han criticado estas regulaciones, señalando que afectan su poder de presión en las negociaciones colectivas, y que ello podría constituirse en un incentivo a esa modalidad de organización del trabajo.

El Consejo no cuenta con antecedentes que permitan evaluar los efectos de tal normativa, en cuanto las estadísticas disponibles no distinguen en el caso de las negociaciones colectivas si involucran o no a empresas contratistas o subcontratistas. La única información que se posee es el reporte especial de la Universidad Alberto Hurtado (ver Anexo D), donde por la vía del análisis de prensa y consulta, establece que durante el período de vigencia de la ley aumentó el porcentaje de huelgas con presencia de contratistas, pero aquello es una tendencia que viene de antes en el país, según el propio reporte.

Atendido la importancia y magnitud del trabajo en régimen de subcontratación, es recomendable adoptar las medidas para generar información específica sobre la materia. La automatización y mejoramiento de los procesos de fiscalización de la Dirección del Trabajo, que son parte de su Proyecto de Modernización Institucional, permitirán hacer la



distinción de tales empresas y obtener información sobre su comportamiento en materia de sindicalización y negociación colectiva.

5.5. Reanudación de faenas.

La reforma laboral regula también una acción de reanudación de faenas, respecto de huelgas ya iniciadas cuando por sus “características, oportunidad o duración causare grave daño a la salud, al medio ambiente, al abastecimiento de bienes o servicios de la población, a la economía del país o a la seguridad nacional”, en el artículo 363, nuevo, que se incorpora al Código del Trabajo. La definición de reanudación de faenas se entrega al Tribunal de Letras del Trabajo respectivo.

En el tiempo que ha transcurrido desde la aplicación de la reforma se ha conocido de una sola acción judicial de reanudación de faenas en el caso de la huelga desarrollada en una negociación de la empresa filial de EFE, Tren Central, en la que en el curso de la huelga legal materializada por el sindicato en diciembre de 2017, la empresa ejerció la señalada prerrogativa, que al efecto el Tribunal tramitó bajo las reglas del procedimiento monitorio. El Tribunal acogió la solicitud de reanudación planteada, pero solo a partir de cuando ésta estuviera ejecutoriada; es decir, en los hechos, diez días después de la resolución. En todo caso, a los pocos días las partes llegaron a acuerdo directo para terminar la huelga, por lo que no se continuó con el procedimiento de reanudación de faenas. No existen a la fecha, otras solicitudes de reanudación de faenas, según informan los Coordinadores Jurídicos Regionales de la Dirección del Trabajo.

El Consejo, advierte que en el caso revisado, el procedimiento judicial que adoptó el juzgado de letras del trabajo que conoció la causa le restó eficacia a la medida. Lo anterior, porque al dar traslado a la contraparte, en los hechos el Tribunal dilató en 10 días una resolución que, en casos de extrema gravedad, puede ser un plazo extremadamente largo e insuficiente para hacer frente a la emergencia.

Parte de los Consejeros opina que es necesario evitar estas dilaciones, y debería más bien, hacerse una evaluación de la gravedad de los hechos que argumentan la solicitud, por parte del tribunal, decretando en base a su mérito, la reanudación inmediata de faena, como se hace en el caso del despido de trabajadores aforados. Otros Consejeros en cambio, creen que esta herramienta no es necesaria, pues una correcta determinación de los servicios mínimos, no debería permitir que se generaran situaciones extremas como las que prescribe la norma citada.



6. Libertad Sindical y adaptabilidad

La Reforma legal examinada, buscó incorporar espacios que permitieran a empleadores y organizaciones sindicales celebrar pactos de adaptabilidad a las condiciones particulares de empleo y trabajo en la empresa, siempre y cuando en la empresa existiera una afiliación sindical igual o superior al 30% y se aprobara de forma directa por los afiliados al sindicato en la forma establecida en el estatuto, y si nada se dijera, por la mayoría absoluta en asamblea convocada al efecto y ante ministro de fe.

Originalmente, el proyecto proponía pactos sobre distribución de jornada y descansos, el establecimiento de bolsas de horas extraordinarias, la regulación y retribución de tiempos destinados a preparación para trabajar, así como a jornada pasiva. Sin embargo, tras el paso por el Tribunal Constitucional que declaró inconstitucionales las normas que establecían la titularidad sindical, declarando que en definitiva el derecho a negociar colectivamente radicaba en los trabajadores quienes podían ejercerlo tanto a través del sindicato como de grupos de trabajadores; y, en concreto, el Veto Presidencial, que eliminó una serie de normas, entre ellas aquellas que establecían un procedimiento especial de negociación colectiva de los grupos negociadores, sólo quedaron incorporados al ordenamiento jurídico laboral, el pacto de distribución de jornada semanal y el pacto para trabajadores con responsabilidades familiares.

La información estadística actualizada del Departamento Jurídico de la Dirección del Trabajo, nos muestra que sólo 2 empresas cuentan hoy en día con pactos de adaptabilidad, una en materia de distribución de trabajo semanal 4X3 y la otra respecto a trabajadores con responsabilidades familiares, dando cabida al teletrabajo. Cabe señalar que la cobertura de estos pactos alcanza a los 92 trabajadores.

Además, la Dirección del Trabajo informó que existen 5 solicitudes más de registro de pactos de condiciones especiales que fueron rechazados por razones tales como: que la documentación subida por la empresa corresponde a un anexo de pacto sobre extensión de condiciones especiales de trabajo, o son cartas de compromiso con los trabajadores para cambiar el día de trabajo, o es un acta de una reunión o de acuerdo sostenidas para revisar las remuneraciones de un mes determinado o fijar reajuste de remuneraciones. Estos rechazos fueron informados a los solicitantes en todos los casos, mediante oficios, emitidos por el jefe del Departamento de Inspección de la Dirección del Trabajo.



El Consejo advierte un bajo uso de esta herramienta de adaptabilidad, discutiéndose las razones que pueden provocar esto. Algunos Consejeros opinan que puede deberse a que los pactos que en definitiva quedaron en la ley no son suficientes como herramienta de adaptabilidad a las particularidades de cada empresa. También, se sostiene que los requisitos que quedaron en la norma para su celebración, los hacen poco usables.

Los Consejeros coinciden en la necesidad de hacer una mayor difusión de los pactos sobre condiciones de trabajo que regula el Título VI del Libro IV del Código del Trabajo, para evitar la alta tasa de rechazo al registro por errores en su uso, como asimismo, para despejar que el poco uso se deba a desconocimiento. Un Consejero propone retomar la discusión sobre los pactos, de forma de ampliar su aplicabilidad por tipo de empresas y también comprendiendo otros temas que permitan a las empresas estar más alineadas con las necesidades de una estructura más moderna del mercado laboral. Los Consejeros de la CUT sostienen que ellos ven con recelo la posibilidad de abrir la posibilidad para que grupos negociadores, que no tienen continuidad ninguna, puedan celebrar este tipo de pactos.

7. Extensión de Beneficios

La Ley N°20.940 elimina la extensión unilateral de beneficios y lo sustituye por un esquema de extensión pactada de beneficios, entre empresa y sindicato, donde la cláusula de extensión, sea positiva o negativa, es una cláusula obligatoria del contrato colectivo. Según la nueva ley, pueden extenderse todos o parte de los beneficios, a todos o parte de los trabajadores que no participaron de la negociación, y establecer un cobro total o parcial de la cuota sindical.

El registro en Chile de la extensión de beneficios no es sencillo. Hasta antes de la reforma, se ha utilizado más bien información muestral vía ENCLA y no vía administrativa, puesto que no se elaboraba registro de la extensión unilateral, más allá del descuento del 75% de la cuota sindical. Bajo la actual ley, se ha construido el indicador de si existe cláusula de extensión o no en el contrato colectivo registrado, para capturar la extensión pactada durante la negociación colectiva reglada.

La reforma incorpora dos desafíos adicionales respecto al registro: determinar la forma de registrar la extensión pactada de beneficios posterior a la negociación reglada; y definir la



manera de capturar los números precisos de la extensión, a cuántos trabajadores abarca y en qué porcentaje de los beneficios.

El Consejo observa, que de los 10 meses de información que se recoge los Indicadores de seguimiento de la Ley 20.940 (componente 2c del Anexo C, actualizado a marzo de 2018), se puede advertir que en un 35,3% de los contratos y convenios colectivos celebrados entre abril de 2017 y enero de 2018, se pactó algún tipo de extensión de beneficios. Este dato no considera las cláusulas pactadas después de la suscripción del instrumento colectivo, ni las particularidades de dicha extensión (si se encuentra condicionada a la afiliación o no, si es respecto a todo o parte de los beneficios acordados)

En general el Consejo entiende que es importante que los beneficios que surgen de una negociación colectiva puedan tener una cobertura amplia. Parte de los Consejeros cree, sin embargo, que ello no puede suceder a costa de la libertad sindical, y sostiene que es justo que el Sindicato que asumió el desgaste de la negociación, tenga el derecho de acordar con el empleador si esos beneficios se extienden o no al resto de los trabajadores no afiliados, y que ello tenga un costo para los beneficiarios. Asimismo, destacan que esta norma no impide a los trabajadores, de forma individual, negociar mejores condiciones con su empleador y además, la ley prevé que el empleador puede extender unilateralmente el beneficio del reajuste, a todos los trabajadores de la empresa, cuando así lo ha ofrecido en su respuesta al proyecto de contrato colectivo.

Otra parte de los Consejeros sostiene que el condicionar la extensión de beneficios a la afiliación al sindicato, parece contrario a la libertad sindical que se buscó proteger con la reforma. En tal circunstancia, constituiría un problema de equidad entre los trabajadores de una misma empresa, que tienen cargos o funciones similares. Respecto a la negociación individual, se dice que la misma está muy limitada, pues el artículo 289 del Código del Trabajo tipifica como práctica antisindical el “otorgar o convenir con trabajadores no afiliados a la organización u organizaciones que los hubieren negociado, los mismos beneficios pactados en un instrumento colectivo”, salvo pacto. La misma norma, trata de fortalecer este espacio de negociación individual señalando que quedan fuera de esta prohibición los acuerdos individuales entre el trabajador y el empleador sobre remuneraciones o sus incrementos que se funden en las capacidades, calificaciones, idoneidad, responsabilidad o productividad del trabajador.



Finalmente, los Consejeros reflexionan sobre la diversa interpretación administrativa que se ha presentado en el caso de los beneficios históricos, lo que ha generado incerteza entre las partes¹⁵.

8. Negociación del Sindicato interempresa

La antigua legislación no autorizaba la negociación obligatoria del sindicato interempresa. La negociación de este tipo de sindicatos era siempre voluntaria por parte de la empresa, por lo que muchos sindicatos, de hecho, negociaban a través de grupos negociadores.

La Ley N°20.940 introdujo una importante modificación en este sentido, al permitir la negociación del sindicato interempresa en la gran y mediana empresa de manera obligatoria, es decir, sin posibilidad de que la empresa puede negarse a negociar. Siempre se hace, en todo caso, dentro de los marcos de la empresa y por los afiliados que el sindicato interempresa tenga en dicha empresa específica. Además, para efectos de la negociación colectiva, los sindicatos interempresa deben agrupar a trabajadores que se desempeñen en empresas del mismo rubro o actividad económica. Y el sindicato interempresa deberá tener un número de afiliados en la empresa en que negocia igual al que se establece para el sindicato de empresa.

En la micro y pequeña empresa, en cambio, la negociación del sindicato interempresa será voluntaria o facultativa para el empleador. En caso de negativa del empleador, los trabajadores afiliados al sindicato podrán presentar un proyecto de contrato colectivo e iniciar una negociación colectiva reglada en forma directa con el empleador, entendiéndose que para los efectos de esta negociación, constituyen un sindicato de empresa.

¹⁵ Ver Ordinarios N°s 4808/114 del 12 de octubre de 2017 y 0414 del 22 de enero de 2018 de la Dirección del Trabajo.

Tabla 7. Cantidad de procesos de negociación colectiva reglada en que participaron organizaciones sindicales (*) (**) iniciados, periodo abril- marzo, 2013-2018, según tipo de sindicato

Tipo de sindicato	2013-2014	2014-2015	2015-2016	2016-2017	2017-2018
	Total	Total	Total	Total	Total
OTROS	0	1	2	1	1
SINDICATO EMPRESA	1.852	1.879	1.813	1.949	1.465
SINDICATO ESTABLECIMIENTO	208	215	281	213	176
SINDICATO INTER EMPRESA	92	97	165	196	207
SINDICATO TRANSITORIO	0	0	1	0	0

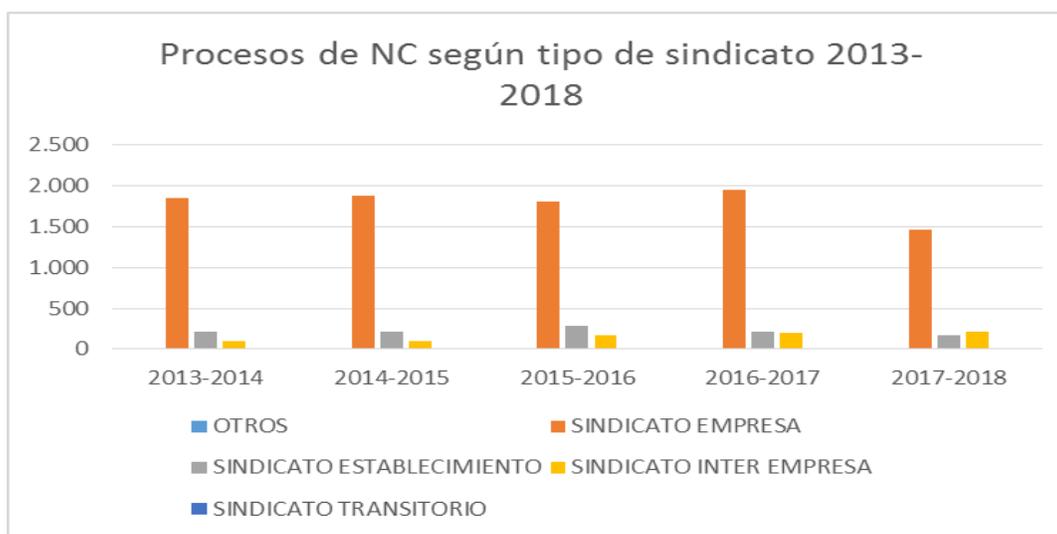
(*) Sindicatos de base.

(**) Un sindicato puede participar en más de una negociación colectiva en un periodo determinado. Además, aunque en mínimas ocasiones (2% app.), en una misma negociación puede participar más de un sindicato.

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo

Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Gráfico 8. Cantidad de trabajadores en procesos de negociación colectiva reglada en que participaron organizaciones sindicales (*) (**) iniciados, periodo abril-marzo, 2013 a 2018, según tipo de sindicato



(*) Sindicatos de base.

(**) Un sindicato puede participar en más de una negociación colectiva en un periodo determinado. Además, aunque en mínimas ocasiones (2% app.), en una misma negociación puede participar más de un sindicato.

Fuente: Registros administrativos y Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

Elaboración: y Consejo Superior Laboral.



Como se señaló en el apartado sobre la negociación colectiva, los Sindicatos Interempresa presentan una tendencia distinta a la de los demás tipos de sindicatos en cuanto a la cantidad de negociaciones y al número de trabajadores involucrados. Mientras que en el sindicato de empresa baja de 1.949 procesos entre abril de 2016 a marzo de 2017 a 1.465 en el periodo siguiente; en los sindicatos interempresa, los procedimientos de negociación colectiva suben de 196 a 207, y en el periodo del 2014 al 2016, el aumento había sido de más de un 50%.

Los Consejeros opinan que el aumento marcado del periodo 2014 – 2016 puede tener relación con la ley que incorporó la figura del “único empleador” a nuestra legislación (Ley N°20.760). Así, sindicatos que conceptualmente pertenecían a un empleador, pero dividido en razones sociales distintas, quedaron configurados como sindicatos interempresa. Otros Consejeros sostienen, que las empresas han preferido negociar colectivamente con estos sindicatos, aún antes de que la ley obligara a la mediana y gran empresa, con tal de no exponerse a una declaración judicial de único empleador.

Por otro lado, la reforma estableció nuevas normas para la designación de delegados del sindicato interempresa en la empresa, estableciéndose que se puede elegir un delegado cuando tengan entre 8 y 50 trabajadores, 2 delegados entre 51 y 75 trabajadores, y 3 delegados cuando el sindicato tenga 76 o más trabajadores.

A continuación, se muestra la cantidad de delegados vigentes de organizaciones sindicales de base y superiores activas:

Tabla 8. Cantidad de delegados vigentes de organizaciones sindicales de base y superiores activas al año 2017, según sexo

Sexo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Femenino	128	142	163	188	195	198
Masculino	796	830	899	963	1.062	1.076
Total	924	972	1.062	1.151	1.257	1.274

Nota: Información obtenida al 2017, la estimación de los años anteriores se obtiene sustrayendo las organizaciones constituidas en el año de consulta.

Fuente: Dirección del Trabajo
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo



Para los Consejeros de la CUT, las disposiciones sobre el sindicato interempresa constituyen un importante avance al reconocérseles el derecho a negociar obligatoriamente, al menos en la gran y mediana empresa. Sin embargo, advierten de una serie de disposiciones que han dificultado la aplicación de este avance. Entre estas barreras destacan: (i) el cambio en el número de delegados en cada empresa, lo que dificulta la existencia de dirigentes con fuero; (ii) el hecho de que se haya eliminado la posibilidad de que el secretario del sindicato pueda certificar los procesos de elección e delegados, dejándose solo a Notarios e Inspectores del Trabajo, los que por carga laboral muchas veces no pueden destinar todo el tiempo que se requiere para estas actuaciones; (iii) inexistencia de fuero para la elección, exponiéndose a quienes desean ser dirigentes a eventuales represalias (lo que sí fue corregido para el caso de los sindicatos de empresa). En resumen, los Consejeros CUT proponen que se modifiquen las reglas de quorum de representación y se asimile al interempresa al sindicato de empresa.

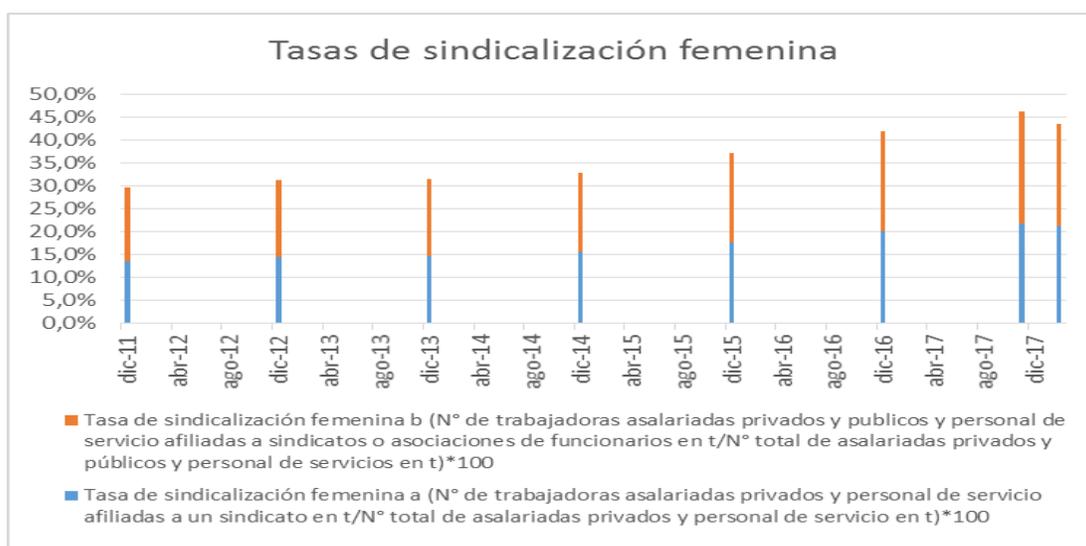
Por su parte, otra parte del Consejo, opina que las medidas que se tomaron en la reforma laboral buscaron permitir la participación de los sindicatos interempresa en la negociación colectiva de la empresa, pero evitando situaciones de fraude y abuso de fuero como había ocurrido en años anteriores. Se discute, que esto fue provocado en gran parte, porque se tenía a un sujeto que contaba con la titularidad para conformar organizaciones sindicales y autonomía sindical para auto determinarse, pero que no contaba con el derecho a negociar colectivamente. Esto se mejora en parte por la reforma, pero las trabas que impone la nueva ley, sobre todo para conformarse y la cantidad de delegados con fuero, hace difícil su operatividad, sobre todo en actividades como el transporte.

9. Participación femenina en directivas sindicales

La nueva ley dispone de dos mecanismos para promover la participación femenina en las organizaciones sindicales: por un lado, la obligación de incluir a una mujer en la comisión negociadora en los casos que no exista una ya por derecho propio; y por otro lado, una cuota de representación femenina tanto en sindicatos de base como en organizaciones de nivel superior. Además, la nueva ley contiene el aumento de asuntos que pueden ser objeto de negociación, los que incluyen cláusulas de equidad y pactos de responsabilidades familiares, lo que podría promover también una mayor actividad sindical femenina.

El impacto de estas disposiciones tardará en apreciarse en plenitud, toda vez que requieren no solo de un cambio cultural importante, sino que también la reforma de estatutos en las organizaciones sindicales. Aun así, es indispensable conocer la línea base de participación femenina en organizaciones y directivas sindicales, y es por eso, que dentro de los indicadores de medición del impacto de la Ley N°20.940, se previno el levantamiento de información sobre la tasa de sindicalización y dirigentes sindicales.

Gráfico 9. Tasa de Sindicalización femenina, periodo 2011-2018.



* denominador de indicadores a diciembre de cada año se obtienen según NENE trimestre nov-dic-ene

** denominador de indicador feb-18 según NENE trimestre dic-ene-feb-18 (aún no está disponible ene-feb-mar 18)

Fuente y elaboración: Subsecretaría del Trabajo, Ministerio del Trabajo.

Fuente: Registros administrativos y Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo
Elaboración: y Consejo Superior Laboral.

De los datos revisados, se advierte un aumento constante desde el año 2014, en la participación femenina en organizaciones sindicales del sector privado, manteniéndose en torno al 20% en los últimos tres años.

Tabla 9. Cantidad de dirigentes sindicales con cargos vigentes en sindicatos de base activos, según sexo (*), años 2012 a 2017

Sexo	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Femenino	7.293	7.508	8.249	9.011	9.110	9.793
Masculino	23.563	23.629	24.721	24.842	23.324	23.818
Total	30.856	31.137	32.970	33.853	32.434	33.611
% Dirigentes Mujeres	0,2	0,2	0,3	0,3	0,3	0,3

Fuente: Registros administrativos, Dirección del Trabajo
Elaboración: Unidad de Análisis Estadístico, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo

En general, la participación de la mujer en cargos directivos en las organizaciones sindicales también presenta un leve aumento desde el año 2014, el que se ha mantenido estable hasta la fecha.

Cabe destacar que el Consejo entiende, que lo que buscó la norma fue incorporar a la mujer no sólo a las directivas, sino sobre todo, a las mesas negociadoras, pues se presuponía que eso influiría en la incorporación de nuevos temas a la negociación colectiva, como la igualdad de remuneraciones, condiciones especiales para los trabajadores con responsabilidades familiares, sala cuna, etc.

No es posible detectar que esto se haya producido mirando la información disponible, y de tenerla, sería difícil diferenciarla del efecto que el propio cambio cultural está generando sobre las temáticas a negociar. Asimismo, un Consejero comenta, que en el caso de los Directorios de empresa, sólo ha sido posible advertir una participación femenina más efectiva, cuando hay al menos dos directoras mujeres.

El Consejo Superior Laboral estima necesario hacer un informe cualitativo, que permita entrecruzar el contenido de los instrumentos colectivos, y la participación de mujeres en las mesas negociadoras sindicales.



10. Manifestaciones laborales extra-legales

Como se señaló precedentemente, uno de los objetivos de este primer Informe del Consejo Superior Laboral ha sido levantar líneas de base sobre determinados aspectos relevantes de la ley que se irán evaluando con el correr de las negociaciones en el tiempo, a medida que los propios actores vayan ajustando sus estrategias a la nueva normativa.

Precisamente uno de los aspectos que a juicio del Consejo requería sentar una línea base de análisis para al futuro, era el estado y desarrollo de la actividad sindical y conflictividad laboral que ocurre al margen del procedimiento reglado de negociación colectiva. Ello en la hipótesis de que un procedimiento de negociación reglada eficiente y legitimado, como el que pretendía consolidar la Ley N°20.940, debiera tender a disminuir los episodios extra-legales y canalizar la conflictividad laboral hacia un diálogo dentro del cauce preestablecido en la regulación. De ahí el reporte especial solicitado a la Universidad Alberto Hurtado (UAH), luego de una presentación que el grupo de investigadores del COES realizó ante el Consejo. El detalle del reporte especial se encuentra adjunto como Anexo D de este Informe.

El Consejo toma nota de que los datos muestran, en términos generales, una menor conflictividad laboral extra-legal en el período posterior a la entrada en vigencia de la reforma en abril de 2017. Sin embargo, y en palabras de los propios investigadores, ese efecto no es atribuible ni en todo ni en parte a la reforma de la Ley N°20.940. En tal sentido, el Consejo agradece el trabajo del COES y entiende la necesidad de seguir revisando este fenómeno a más largo plazo.



CONCLUSIONES GENERALES

El Consejo Superior Laboral, tras 9 meses de funcionamiento, emite el primer Informe de seguimiento y evaluación sobre la implementación y aplicación de la Reforma Laboral ordenado conforme al artículo 3 número 6 de su Reglamento¹⁶.

Los Consejeros dejan constancia de las complejidades que han existido para poder desarrollar este Informe, en atención al difícil acceso a la información requerida en razón de las modalidades de levantamiento, registro y la falta de cruce con otras fuentes de información. Por lo anterior, el Consejo levanta la necesidad de trabajar en este tema, en miras a poder disponer de información estadística completa y fidedigna, a disposición del público, con el objeto de promover la investigación de otras entidades privadas y su aporte a las políticas públicas en materia de empleo y relaciones laborales.

El Consejo, en sus primeros meses de funcionamiento, se abocó principalmente a hacer seguimiento a la implementación y aplicación de la reforma que prometía modernizar las relaciones colectivas de trabajo. Para ello, sesionó en 17 oportunidades, invitando a expertos del mundo público y privado a exponer sobre las primeras evidencias de esta implementación. Asimismo, analizó durante varias sesiones los indicadores trabajados por el Departamento de Estudios del Ministerio del Trabajo, junto con los Departamentos de Estudios y de Relaciones Laborales de la Dirección del Trabajo, para hacer seguimiento a las múltiples facetas de las negociaciones colectivas regladas que registran sus actuaciones ante la Dirección del Trabajo.

Durante el mes de enero de 2018, comenzó a trabajarse una estructura de Informe, para en la sesión ordinaria y la primera extraordinaria de marzo de 2018, comenzar las primeras deliberaciones sobre los tres primeros puntos del mismo. Con el ingreso de los nuevos Consejeros representantes del Ejecutivo, se retomaron las deliberaciones de esos primeros tres puntos, y continuaron respecto a los restantes.

Acerca de la implementación de la reforma laboral, el Consejo valora primeramente el trabajo realizado tanto por el Ministerio del Trabajo como por la Dirección del Trabajo para operativizar correctamente la misma, lo que ha requerido importantes esfuerzos de difusión e incluso de adecuación institucional.

¹⁶ Decreto N°6, del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, publicado el 3 de marzo de 2017.



En general el análisis sobre la reforma resulta positivo, por cuanto busca fortalecer la libertad sindical en sus tres dimensiones (la constitución de sindicatos y su funcionamiento, la negociación colectiva y la huelga). Sin perjuicio de ello, en su aplicación es posible identificar ciertos problemas que han derivado en dificultades para los actores sociales. Tales son: la ausencia de procedimiento legal para que negocien los grupos de trabajadores; el uso de los Servicios Mínimos como una pre-negociación colectiva; la calificación de los Servicios Mínimos; los problemas en la extensión de beneficios; el concepto de adecuaciones necesarias; el poco uso y aparente desconocimiento o poca funcionalidad de los pactos de adaptabilidad; la ausencia de datos para medir si la incorporación de las mujeres a las mesas negociadoras inciden en las materias negociadas; como temas principales.

Sin perjuicio de ello, el Consejo considera de gran importancia este espacio de diálogo social, en el que representantes del mundo sindical, empresarial y estatal, pueden compartir sus distintos puntos de vista sobre diversas materias relativas a las relaciones de trabajo y el mercado laboral. Asimismo, destaca que a partir de este año y de acuerdo al mandato normativo (artículo 3 del Reglamento), el Consejo ampliará sus materias de trabajo, conjuntamente a sus funciones de seguimiento de la Ley N°20.940, al menos por los próximos dos años).

Santiago, 30 de abril de 2018.