

Nueva Justicia Laboral: Interrogantes frente a una Reforma Judicial

El próximo 31 de agosto entra en vigencia la Reforma Procesal Laboral en la Región Metropolitana (RM). Sin duda, será la prueba de fuego para este nuevo sistema procesal que ya ha visto la luz en diversas partes del país y que enfrentará su desafío más grande, dado que la mayor parte de los juicios de esta índole corresponde a la RM. Diversas son las dificultades que enfrentarán los litigantes, empresarios y trabajadores a la hora de poner en marcha esta nueva justicia en la capital.

Los últimos gobiernos de la Concertación han tenido malas experiencias a la hora de implementar reformas judiciales, en particular en los casos de la justicia de familia y en la reforma a la justicia penal adolescente: no se consideraron inicialmente los aspectos fundamentales que fueron la base del éxito de la reforma Procesal Penal; entre ellos, la gradualidad en la implementación, lo que mejoraba las curvas de aprendizaje y generaba un catálogo de buenas prácticas; un intenso trabajo de diseño e ingeniería del funcionamiento del nuevo sistema basado en proyecciones de demanda y una distribución ordenada; la estimación de costos -que es clave para una planificación acertada-; las deficiencias en la capa-

citación de jueces y funcionarios; el retardo por parte del Ministerio de Justicia en los nombramientos de jueces y los defectos en los nombramientos reformados, entre otros.

De qué se trata

Es absurdo crear una justicia “para el trabajador” o “para el empleador”. Simplemente se debe velar por un debido y expedito proceso. Lo contrario es generar falsas expectativas y estimular un comportamiento oportunista de las partes, cualquiera que ella sea.

La nueva justicia del trabajo se estructura sobre la base de un juez único de primera instancia, donde las causales para recurrir a la Corte de Apelaciones son restringidas. La Corte Suprema tiene un rol muy limitado (inicialmente no tenía ninguno), sólo debiendo pronunciarse cuando se le pida que uniforme la interpretación de una norma laboral.

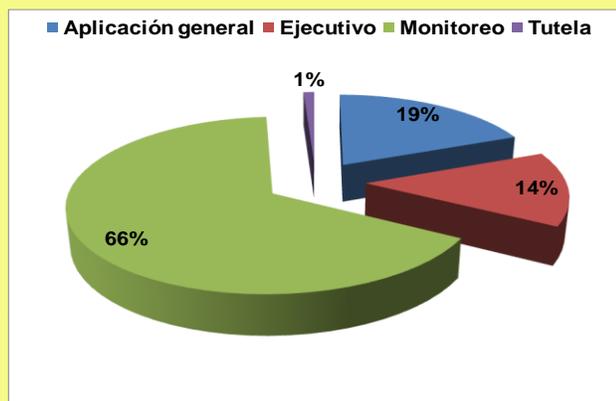
Existen cuatro procedimientos básicos: el ordinario, el de tutela laboral, el monitorio, y el ejecutivo.

1) **Procedimiento ordinario:** Se realiza principalmente en 2 audiencias (una preparatoria de notificación y contestación y una segunda de prueba). Incluye aquellas causas por accidentes del trabajo, enfermedades profesionales, desafueros, desahucios, indemnizaciones, fueros, imposiciones, pensiones y remuneraciones, entre otras, donde el monto de lo disputado supere los 10 ingresos mínimos mensuales.

En esta Edición:

- Nueva Justicia Laboral: Interrogantes frente a una Reforma Judicial
- Jefe del Estado Mayor Conjunto: Una Reforma Inconsulta

Gráfico N° 1
Distribución de trabajo judicial
según procedimiento



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Justicia.

2) **Procedimiento de Tutela Laboral:** Es un procedimiento por el cual el trabajador reclama la violación de sus derechos fundamentales en su relación con el empleador. Ejemplos: Actos discriminatorios por raza, sexo, edad, religión, opinión política; infracciones por prácticas desleales o antisindicales y negociación colectiva, entre otras. Aquí el trabajador puede solicitar un recargo en el pago de la indemnización.

3) **Procedimiento Monitorio:** Se trata de aquellos procedimientos por reclamos o demandas de menor cuantía que sean iguales o inferiores a 10 ingresos mínimos mensuales. Se trata de un procedimiento brevísimo (iniciado en la Inspección del Trabajo) y visto en una sola audiencia, donde el juez tiene una participación más discrecional.

4) **Procedimiento Ejecutivo:** Tal como lo señala su nombre, se trata de un procedimiento forzado o ejecutivo. Es decir, se trata de una sentencia que se debe hacer cumplir.

Junto con lo anterior, los trabajadores de menores recursos (\$330.000 aproximada-

mente) tienen derecho a ser defendidos por abogados de las Oficinas de Defensoría Laboral (ODL) que funcionan al amparo de la Corporación de Asistencia Judicial (CAJ) dependiente del Ministerio de Justicia.

Algunas dudas: El rol de las ODL, indicadores y hechos

Sin perjuicio de que este nuevo procedimiento ha acelerado notablemente la duración de los juicios en el resto del país en comparación al sistema antiguo (de hecho, el promedio de los juicios ha pasado de 372 días a cerca de 60 días), existe otra serie de interrogantes.

La primera de ellas se refiere a la presión pública por una buena justicia –que no repita los atochamientos de reformas anteriores- y por otro lado, sobre el rol que cumplen las Defensorías Laborales.

Dichas defensorías carecen de la más mínima institucionalidad: fueron creadas por Decreto, debiendo haber sido fundadas en una discusión abierta y transparente en el Congreso, o sea por ley. De hecho, el proyecto de ley que debería crear esta Defensoría fue anunciado por el Gobierno y solicitado por los propios parlamentarios de la Concertación¹. Por el contrario, dicha Defensoría funciona bajo el alero de las CAJ, pero con un presupuesto de \$7.718 millones, siendo que la primera tiene uno de poco más de \$9.000 millones y su universo de atención es varias veces mayor². El propio Ejecutivo anunció el envío del proyecto para terminar esta irregularidad en mayo de 2009, pero hasta la fecha nada de ello ha ocurrido³.

Esta precariedad institucionalidad no sólo es un problema formal. El diseño propuesto no cumple con los estándares mínimos de independencia que debe tener una Defensoría, sobre todo considerando que en realidad actúa como una Fiscalía, ya que prácticamente la

Cuadro N° 1
Porcentaje de atenciones llevadas a juicio por las ODL

	I ETAPA		II ETAPA				TOTAL
	III Región (mar 08-mar 09)	XII Región (mar 08-mar 09)	I Región (nov 08-mar 09)	IV Región (nov 08-mar 09)	V Región (nov 08-mar 09)	XIV Región (nov 08-mar 09)	
ATENCIONES	3.218	2.353	1.105	1.075	2.840	674	11.265
DEMANDAS	432	364	198	429	917	307	2.647
PORCENTAJE	13%	15%	18%	40%	32%	46%	23%

Fuente: Ministerio de Justicia.

totalidad de su trabajo es demandar y no presentar defensas.

Tanto el coordinador del programa como los coordinadores regionales no son independientes del poder político y la institución que los ampara, tampoco. De ese modo, carecen del estándar mínimo exigible en una democracia moderna a un órgano defensor.

Una de las consecuencias preocupantes de esta situación es que dichas Defensorías actúan como filtro de las demandas presentadas por los trabajadores. Dicho filtro es enteramente discrecional y no está sometido a norma legal alguna. De hecho, sólo el 25% de los casos recibidos por las ODL son finalmente llevados a juicio, lo que explica en parte la cifra que sólo el 3% de los juicios hayan sido ganados por los demandados (empleadores).

Esto implica, por un lado, que si bien deben existir filtros para que no todo llegue a sede jurisdiccional, los filtros no pueden ser arbitrarios ni discrecionales. Útil y positiva ha sido la experiencia que el propio Ministerio de Justicia ha tenido con los mediadores como etapa obligatoria y previa a los tribunales de familia, que perfectamente podrían ser implementados en lo laboral.

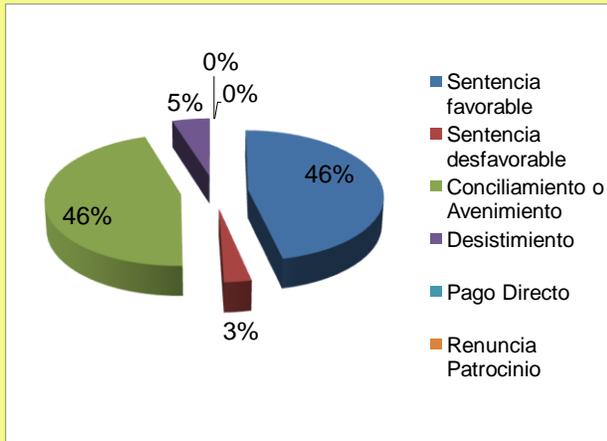
Lo anterior pasa necesariamente por corregir otra grave deficiencia del sistema: redefinir el rol de la Inspección del Trabajo. Ac-

tualmente ella concentra tres funciones: dictar normas, fiscalizar y mediar en la etapa pre judicial. Al igual que en el caso de las ODL, la Inspección carece de la imparcialidad necesaria para llevar con justicia la etapa administrativa previa al juicio, y tampoco tiene independencia alguna respecto del poder político. Por esa razón, debiera pensarse en separar dichas funciones, donde la labor de mediador entre trabajador y empleador pueda ser llevada por un ente técnico, independiente y profesional, que además sirva como filtro –con estándares conocidos y objetivos- a los casos que deban ser llevados a tribunales.

Por otro lado, el hecho de no tener independencia respecto del gobierno de turno que lleva a cabo la reforma, hace que las ODL se vean expuestas a ser usadas políticamente como “barrera de control”, de modo que toda la reforma no fracase por la saturación de demandas (sobre todo considerando que las ODL representan casi al 70% de los trabajadores demandantes), lo cual no contribuye ni a la transparencia ni a la eficiencia del sistema.

Pero el problema de fondo de las ODL tiene una arista más preocupante y generalizada, ya que se sigue optando por un modelo de creación de defensores inorgánicos por jurisdicción dependientes del Estado, en vez de tener una Defensoría Pública que esté encargada básicamente de coordinar oferta (abogados privados) y demanda (usuarios) de asis-

Gráfico N° 2
Resultados demandas
según tipo de término



Fuente: Elaboración propia a partir de datos del Ministerio de Justicia.

tencia y defensa legal en los distintos ámbitos (no sólo el laboral), donde la gente tendría libertad para elegir el profesional que quiera, obteniendo una defensa eficiente y sin posibles conflictos de intereses con el Estado.

Por esta vía, el sistema deja afuera a los pobres que no son trabajadores dependientes, lo que es discriminatorio. Existen pequeños empleadores que incluso tienen ingresos inferiores al máximo que exigen las ODL para defender gratuita y profesionalmente a los trabajadores. Esto constituye un gran desincentivo al emprendimiento, particularmente a microempresarios que tampoco pueden pagar los servicios de un abogado, lo cual termina explicando también que estos sólo hayan ganado el 3% de los juicios.

Si a lo anterior sumamos el hecho que los juicios laborales no representan ni el 20% de la totalidad de los juicios en Chile, estamos reconociendo que mediante este sistema de defensoría “para los trabajadores” dejamos fuera a todos los otros litigantes pobres en

otras materias, que sólo en asuntos civiles representan el 60% de los juicios seguidos ante los Tribunales de Justicia. En estos se incluyen dueñas de casa, jubilados, trabajadores independientes o incluso los propios empleados cuando sus conflictos judiciales no son de tipo laboral, lo que constituye una gran asimetría.

Jueces: los problemas de siempre

Muchas de las falencias de la reforma procesal laboral arrastran problemas comunes al Poder Judicial: la estructura excesivamente piramidal de éste y la verticalidad de la carrera judicial; la falta de rendición de cuentas de los jueces; la ausencia de un sistema objetivo, independiente y eficiente de calificación de los jueces; la falta de incentivo para que los mejores ingresen y permanezcan en el Poder Judicial y la falta de competencia y unilateralidad en su nombramiento, entre otras.

Es cierto que muchos de estos problemas no tienen su solución en el Poder Judicial. De hecho, uno de los puntos más controversiales de la reforma es responsabilidad directa del Ejecutivo y se refiere en general al presupuesto limitado con que contó, sobre todo en comparación con otras llevadas anteriormente.

Esto se relaciona con una crítica generalizada, vinculada a la falta de recursos judiciales para impugnar una mala decisión del juez. Ello se hizo con el argumento de que, al igual que en la reforma procesal penal, no era necesario que todo sea revisado necesariamente por un tribunal superior, lo cual tiene su lógica y su razón. Pero ello no es replicable en la justicia laboral, toda vez que dicho criterio fue adoptado en razón de que el tribunal de primera instancia penal está integrado por tres miembros y no tenía mucho sentido que una sentencia fuera revisada por un tribunal superior integrado por igual número de miembros. Por el contrario, en la justicia laboral, todas las decisiones son adoptadas por un solo juez, pero la apelación es igualmente restringida que en el proceso penal. Este panorama no

resiste análisis y debieran implementarse las reformas legales correspondientes para incrementar el número de jueces en el tribunal de primera instancia, o bien, para ampliar las causales de apelación.

Por último, resulta claro a la luz de la estadística existente, que esta justicia laboral golpeará más fuerte a la pequeña empresa. Si bien el gobierno ha insistido en que “no existe sesgo en contra de los empleadores”, las señales políticas que acompañan a los proyectos de ley suelen ser tanto o más importantes que la letra misma de la ley. Ya desde el mensaje presidencial se afirmaba que *“El proceso laboral busca materializar en el ámbito jurisdiccional las particularidades propias del derecho del trabajo, en especial su carácter protector y compensador de las posiciones disímiles de los contratantes”*. Esta posición tuvo su mayor expresión cuando la Presidente de la República señaló, al momento de promulgar la ley, que esta nueva ley procesal constituía un *“triumfo de los trabajadores”*.

La verdad es que ninguna reforma judicial puede ni debe ser considerada como el triunfo de un sector, de un gremio, facción o grupo de presión. Debe ser simplemente un instrumento eficiente que permita resolver conflictos entre las partes, de modo que exista siempre debido proceso, imparcialidad en el juzgamiento y cumplimiento de lo resuelto de conformidad a nuestras leyes.

Conclusiones

La nueva justicia laboral implica nuevos desafíos y dudas. Ellas se manifiestan principalmente en cómo se va a monitorear su implementación, dadas las amargas experiencias recientes en reformas judiciales. Junto con los problemas generalizados de nuestro Poder Judicial, también se presentan cuestionamientos a la institucionalidad y al funcionamiento de

las ODL y la falta de independencia política y asimetrías que genera. Ello también implica revisar el rol que está jugando la Inspección del Trabajo, donde resulta indispensable separar las funciones.

Ello es una invitación a analizar críticamente la falta de modernización de nuestra justicia hacia la promoción de los mecanismos alternativos de resolución de controversias, incentivando lo acuerdos. No sirve que estos se encuentren establecidos en la legislación, como mera “modernidad”, sino que operen los incentivos adecuados para que funcionen. Sobre todo en un área donde la lógica adversarial puede causar más daño que beneficio entre partes que seguirán interactuando de manera periódica. Por ello, resulta necesario corregir los problemas que tengan los procedimientos y prácticas que incentiven la litigiosidad y los conflictos entre las partes, no sólo a nivel judicial.

Finalmente, es absurdo crear una justicia “para el trabajador” o “para el empleador”. Simplemente se debe velar por un debido y expedito proceso. Lo contrario es generar falsas expectativas y estimular un comportamiento oportunista de las partes, cualquiera que ella sea.

¹ Ministro Osvaldo Andrade anuncia envío del proyecto de ley. Presidente de la Comisión del Trabajo del Senado, Juan Pablo Letelier, solicitó al ministro, que envíe a la brevedad un proyecto de ley para crear esta nueva instancia. Según el parlamentario, es necesario un proyecto de ley. La Nación, 3 de agosto de 2006.

² “Aunque Defensoría Laboral no existe, ya comenzaron a reclutar abogados. Tiene \$7.718 millones de presupuesto”. El Mercurio, 27 de Enero de 2008.

³ “Grupo técnico de los ministerios de Hacienda, Trabajo y Justicia concluyen detalles de la iniciativa que, de acuerdo al compromiso de la Presidenta Michelle Bachelet con la multisindical, debe estar en el Congreso antes de mayo”. La Nación, 22 de abril de 2009.