

REFORMA LABORAL: UN MAL PROYECTO A PESAR DE RESOLUCION DEL TC

- El Tribunal Constitucional acogió plenamente la inconstitucionalidad de una de las peticiones formuladas por la oposición, la titularidad sindical, y parcialmente una segunda, la extensión de beneficios. Rechazó las otras dos.
- A pesar de lo anterior, la Reforma Laboral sigue siendo un muy mal proyecto, que perjudicará el desarrollo productivo y también a los propios trabajadores, incluso a aquellos que podrían beneficiarse en el corto plazo.
- Muy grave sería si como respuesta el Gobierno opta por endurecer la normativa, reponiendo aspectos que sus propios partidarios y gran parte de los analistas han considerado negativos, exponiéndose nuevamente a afectar garantías constitucionales.

El proyecto de Reforma Laboral tuvo una tramitación en el Congreso Nacional de más de 15 meses, con extensas y complejas negociaciones y una serie de paquetes de indicaciones presentadas por el Ejecutivo, que modificaron algunos aspectos del texto original. No obstante, en los pilares centrales del mismo el Gobierno no dio ningún paso atrás. Así, temas como la titularidad sindical, la extensión de beneficios, el fin del reemplazo en la huelga, el derecho a la información se mantuvieron prácticamente inalterados durante toda la tramitación. Como hemos mencionado en oportunidades anteriores, el texto inicial mejoró en aspectos secundarios, pero empeoró en sus efectos con la introducción de la negociación con sindicatos interempresa.

Los senadores y diputados de Chile Vamos presentaron un requerimiento al Tribunal Constitucional (TC) solicitando se declarara la inconstitucionalidad de cuatro puntos del proyecto de Reforma Laboral: titularidad sindical, extensión de beneficios de la negociación colectiva, privacidad de información sobre remuneraciones de los trabajadores y negociación colectiva a nivel empresa con sindicatos interempresas.

A nuestro juicio, quedó fuera un aspecto central el fin del reemplazo en la huelga, que otorga al sindicato la capacidad de paralizar por completo una empresa, daña

el derecho de propiedad y el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, ambos consagrados en nuestra Carta Fundamental.

La semana pasada el Tribunal Constitucional, luego de escuchar las intervenciones de una serie de expertos en audiencia pública y los alegatos de las partes, dio a conocer su veredicto sobre la constitucionalidad de los puntos impugnados, reservándose el contenido del fallo para el próximo 9 de mayo, pero dejando en claro que acogería el reclamo en materia de titularidad sindical y parcialmente, en extensión de beneficios.

La votación exacta fue:

- Titularidad sindical: fue acogido en su totalidad con una votación de 6-4 por los ministros del Tribunal Constitucional.
- Extensión de beneficios: este reparo fue acogido parcialmente, respecto de la extensión automática de beneficios a nuevos afiliados al sindicato. Respecto del acuerdo previo del sindicato para extender a los trabajadores no sindicalizados de la empresa los beneficios acordados, condicionado al aporte de todo o parte de la cuota sindical, fue rechazada con una votación de 5-5 de los Ministros y voto dirimente del Presidente del Tribunal Constitucional.
- Derecho de información sobre remuneraciones: este reparo fue rechazado en empate de votos con voto dirimente del Presidente del Tribunal, respecto de la planilla de remuneraciones de los trabajadores involucrados en la negociación, y por ocho votos respecto del resto de la información que el empleador debe entregar a la organización sindical.
- Negociación colectiva con sindicatos interempresa: este reparo fue rechazado en empate de votos, con voto dirimente del Presidente del Tribunal.

Las reacciones al fallo han sido, en algunos casos, extremas. En primer lugar, algunos ministros del Gobierno han utilizado el fallo para volver a insistir en la necesidad de un cambio constitucional. De esa forma, nuevamente se renuncia a la neutralidad pero esta vez reconociendo que tiene una agenda en materia de contenidos. En otras palabras, el Gobierno mostró su inclinación por cercenar algunas atribuciones del Tribunal Constitucional. De esta forma, alienta suspicacias respecto a que el período de participación ciudadana, al menos en este tema, sea una excusa para presionar con contenidos predefinidos por el Gobierno. Si así fuera, lo correcto sería mostrar de una vez esos contenidos.

A las críticas del Gobierno se sumaron también críticas más destempladas de parlamentarios de la Nueva Mayoría y de algunos académicos que llegaron a cuestionar, incluso, la necesidad de una corte constitucional. No se puede obviar que, en muchos casos, los cuestionamientos son algo oportunistas pues se originan únicamente cuando los fallos resultan desfavorables a sus intenciones. Esta actitud en nada contribuye a la solidez institucional de nuestra democracia. Pero además, desconoce la relevancia de la revisión constitucional para la protección de los derechos y para el correcto funcionamiento de la democracia. De lo contrario, la Carta Fundamental pasaría a ser una declaración sin mayor fuerza y no propiamente una norma jurídica que encabeza la pirámide normativa. Las democracias modernas deben contar con formas de control de las mayorías entre las que se inscriben las cortes constitucionales.

En lo que respecta al resultado mismo del fallo, en términos sucintos, es del caso señalar que los temas acogidos por el Tribunal Constitucional son los siguientes:

a) Titularidad Sindical:

Este contenido, en términos simples, implica disponer vía norma legal que los sindicatos son los únicos titulares del derecho a la negociación colectiva, desplazando a los grupos negociadores, quienes sólo podrán negociar en las empresas en que no exista sindicato, pero conforme a un sistema semi reglado que carece de fuero y huelga.

b) Extensión de Beneficios:

La fórmula de extensión de beneficios que contempla el proyecto dispone dos hipótesis; por una parte, consagra la extensión automática (de pleno derecho) de beneficios de la negociación colectiva por el sólo hecho que un trabajador, sea nuevo o antiguo, se afilie al sindicato negociador.

En su segunda parte, el proyecto establece otra hipótesis de extensión, pero que dice relación con la aplicación general o parcial de un instrumento colectivo a trabajadores de la empresa no afiliados al sindicato, lo cual deberá acordarse de común acuerdo entre empleador y sindicato, debiendo en todo caso el trabajador beneficiado pagar la totalidad o parte de la cuota sindical.

El Tribunal Constitucional declaró inconstitucional la primera de las alternativas, es decir, la extensión automática de beneficios por afiliación, dejando como única

opción de extensión para nuevos afiliados y no afiliados, el mutuo acuerdo entre sindicato y empleador.

ALTERNATIVAS CON LAS QUE CUENTA EL EJECUTIVO

Con la declaratoria de inconstitucionalidad de ambos puntos, el Ejecutivo enfrenta un escenario complejo en cuanto al destino del proyecto, debido a que producto de la inconstitucionalidad de la titularidad sindical, el proyecto en buena parte de sus artículos se vuelve ininteligible y carente de toda coherencia, lo cual atenta contra la certeza jurídica. Ello, por cuanto el proyecto fue en lo general diseñado bajo la lógica de la titularidad sindical. Frente a esto, el Ejecutivo cuenta con diversas alternativas para actuar

Una de las principales herramientas constitucionales con las que cuenta la Presidenta de la República como colegislador es el veto presidencial, sin embargo, el texto de la sentencia del Tribunal Constitucional será conocido el próximo 9 de mayo, pero el ejecutivo sólo puede hacer uso de dicha facultad dentro de los 30 días corridos siguientes de ser despachado un proyecto de ley por el Congreso Nacional, es decir, el 8 de mayo.

Estas observaciones o vetos pueden consistir en suprimir, adicionar o sustituir contenidos. Para estos efectos, el veto puede ser supresivo (eliminar partes del proyecto) aditivo (incorporar texto nuevo), sustitutivo (reemplazar un texto por otro nuevo) o cualquier combinación de los mencionados. Lo importante es que una vez presentado el texto del veto, éste no puede modificarse por las partes ni sujetarse a negociación, sino que debe ser sometido a votación.

Considerando lo anterior, y que el Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva respecto de los proyectos de ley que versen sobre modalidades y procedimientos de negociación colectiva, las alternativas con las que cuenta el Ejecutivo frente al fallo del Tribunal Constitucional son las siguientes:

- 1) Una primera posibilidad es que el Ejecutivo presente un veto “a ciegas” que modifique el proyecto, anticipándose a la fundamentación del Tribunal Constitucional, y por tanto, corriendo el riesgo de volver a caer en la amenaza de inconstitucionalidad.

Sería una opción minimalista que se centre en revisar los artículos de acuerdo a las inconsistencias esperadas en el articulados, dado que el proyecto se concibió bajo la premisa de la imposición de la titularidad sindical respecto de la negociación colectiva y la representación colectiva de los trabajadores, lo que

haría necesario revisar no sólo los artículos eventualmente impugnados. En todo caso, a lo menos se requeriría suprimir el artículo 10 transitorio del proyecto, que dispone que desde la publicación de la ley, los grupos negociadores perderán su derecho a negociar en las empresa en que exista un instrumento colectivo vigente suscrito por sindicatos. No vetar esta norma implicará un desacato del Ejecutivo a lo resuelto por el Tribunal Constitucional en cuanto a la inconstitucionalidad de la titularidad sindical.

2) Un segundo camino es esperar el fallo del Tribunal y presentar posteriormente un proyecto de ley corta que corrija el texto y sus inconsistencias. El riesgo que surge de esta alternativa es el propio de legislar sobre un texto que tendría las mismas inconsistencias señaladas en la alternativa anterior. De la misma forma, el nuevo proyecto de ley que presente el Ejecutivo quedará sujeto a las votaciones y negociaciones que se generen en el Congreso Nacional. La complejidad en dicha discusión sería mayor que para otro proyecto, dada la necesidad de no sólo modificar un texto vigente, sino de corregirlo con apego al pronunciamiento del Tribunal Constitucional.

Es importante señalar que el período de vacancia que establece el proyecto ya despachado es de seis meses, es decir, el plazo en que entrarían en vigencia las normas aprobadas, por tanto la discusión parlamentaria y sus posteriores tramites de aprobación no podrían exceder dicho período.

3) El tercero, consistiría en vetar, para eliminar el nuevo libro IV del Código del Trabajo relativo a la Negociación Colectiva, manteniendo la actual normativa vigente sobre la materia. Sin duda, ésta resulta ser la alternativa más prudente frente al escenario que enfrenta el Ejecutivo, que en caso alguno deja a los trabajadores en indefensión, incerteza o desregulación, considerando que la actual normativa, reformada el 2001, ha mantenido niveles estables de sindicalización, un bajo número de huelgas y bajo clima de conflictividad laboral. En último término, si el Ejecutivo buscara insistir en una modificación a las materias de negociación colectiva, podría reflexionar de mejor manera los cambios, y buscar un mejor momento de la economía del país, para presentar un nuevo proyecto.

4) Finalmente, podría optar por no hacer nada, renunciando al veto y al envío. Esta alternativa resulta del todo inconveniente, toda vez que se generaría un vacío legal de manera indefinida, pues la misma norma constitucional prescribe que materias relativas a negociación colectiva, son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República.

No ajustar la legislación general sobre la negociación colectiva a la resolución judicial en comento, generaría una gran inseguridad jurídica tanto para empleadores como para los mismos trabajadores, dejando, finalmente, en manos de los Tribunales de Justicia la labor de interpretación e integración de las normas jurídicas. Dependerá del criterio de cada juez determinar si los grupos negociadores pueden o no acogerse a la negociación colectiva reglada haciéndoseles extensivas todas las normas donde se haga alusión a sindicatos, o si por el contrario, se les reconoce el derecho vía declarativa, pero se les desconoce el procedimiento y la modalidad por medio del cual pueden hacer efectivo dicho derecho constitucional.

Cualquiera de las opciones parece tensionada por las presiones a que parece estar sometido el Ejecutivo en la línea de eliminar algunos artículos no declarados inconstitucionales, tales como los pactos de adaptabilidad, los servicios mínimos, las adecuaciones necesarias y el descuelgue. Esto implicaría desconocer el debate legislativo respecto de su inclusión en el proyecto y respecto de lo cual no ha existido ninguna razón jurídica para eliminarlo, más que conveniencia política y actitud revanchista.

LA REFORMA LABORAL SIGUE SIENDO UN MAL PROYECTO

Es muy importante establecer que aún conocido y aceptado el fallo del TC, la Reforma Laboral continúa siendo un proyecto negativo para el desarrollo productivo, y por ende, para los propios trabajadores. Como hemos dicho muchas veces, esta reforma sólo beneficia a un grupo reducido de trabajadores en el corto plazo. A la larga, se ven perjudicados todos los trabajadores, como ha mostrado la literatura académica. Adicionalmente, el desarrollo tecnológico avanza hacia la automatización de funciones, y un proyecto como éste acelera en forma artificial este proceso, generando dificultades de acceso al mercado a los trabajadores con menor escolaridad y capacitación.

Debemos recordar que aunque finalmente se permita la existencia de grupos negociadores, se mantiene el fin del reemplazo en la huelga, que será crecientemente complejo para las empresas cuando se apruebe la eliminación de la polifuncionalidad y la subcontratación impropia. La reforma generará también una creciente judicialización en las prácticas antisindicales, introduce la negociación con sindicatos interempresa, la negociación colectiva en contratos por obra y faena y pisos mínimos más rígidos. Sigue siendo, entonces, una reforma negativa, que finalmente tiene un trasfondo mucho más de ideología política que de funcionamiento del mercado del trabajo en una economía abierta con significativos y crecientes niveles de competencia entre empresas.

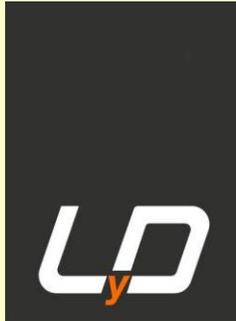
Muy grave sería también que frente a este fallo el Gobierno se hiciera eco de opiniones más radicales, que están planteando volver a prohibir el descuelgue, eliminar los requisitos de representatividad del sindicato en la negociación interempresas para firmas de menor tamaño, y eliminar los servicios mínimos. Frente a esa posibilidad, parecería evidente la necesidad de recurrir nuevamente al TC, ya que la prohibición del descuelgue afecta la libertad de trabajo, y la eliminación de servicios mínimos no sólo vulnera el derecho de propiedad, sino que también podría generar daños muy significativos a toda la población. Sería finalmente profundizar los aspectos negativos de una reforma que ya dejaba a Chile como un caso bastante radical y extremo dentro de la OCDE.

CONCLUSIÓN

El Tribunal Constitucional por medio de su pronunciamiento respecto del requerimiento de constitucionalidad ha dejado en evidencia que la idea matriz del proyecto, cual es la titularidad sindical, es inconstitucional al afectar una serie de garantías constitucionales reconocidas a todas las personas.

Frente al reconocimiento de los trabajadores para negociar colectivamente por medio de grupos negociadores, se hace necesario realizar una serie de ajustes al proyecto de ley aprobado por el Congreso, lo cual es posible realizar mediante la utilización de un veto presidencial, la presentación de un nuevo proyecto de ley, o la combinación de ambas.

Es importante que el Ejecutivo, al tomar la decisión de la herramienta a utilizar, no se limite únicamente a acatar el fallo, como ya ha señalado públicamente, sino también haga respetar el mismo, lo cual se alcanza mediante la valoración de la



LIBERTAD Y DESARROLLO

TEMAS PÚBLICOS

www.lyd.org

Nº 1253 - 1

6 de mayo de 2016

ISSN 0717-1528

institucionalidad vigente y por medio de la forma en que intente compatibilizar el fallo con el proyecto de ley.

De todos modos, independientemente de los ajustes que se realicen, el proyecto de Reforma Laboral es un mal proyecto, que en nada contribuye a generar equilibrios, mejorar el clima laboral e incentivar la productividad y el empleo.