



Ius et Praxis

ISSN: 0717-2877

revista-praxis@utalca.cl

Universidad de Talca

Chile

Rojas Miño, Irene  
LA LEGISLACIÓN LABORAL EN CHILE EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DEL  
TRABAJO: CONTROL DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA  
Ius et Praxis, vol. 6, núm. 2, 2000, pp. 373-396  
Universidad de Talca  
Talca, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=19760213>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

# LA LEGISLACIÓN LABORAL EN CHILE EN EL ÁMBITO DE LAS RELACIONES COLECTIVAS DEL TRABAJO: CONTROL DE LA AUTONOMÍA COLECTIVA

Irene Rojas Miño (\*)

## I. INTRODUCCIÓN

1. El punto de partida es la constatación de la existencia de diversos modelos normativos, los que, a su vez, plantean diversas opciones político legislativas; alternativas que indudablemente están mediadas por diversos factores, como son los políticos, económicos y culturales, entre otros.

En una sociedad democrática, sin embargo, los diversos modelos normativos de Derecho del Trabajo, especialmente en el área de las relaciones colectivas de trabajo, tienen un común denominador: la recepción del principio de libertad sindical y la consagración de los derechos que la integran. Este principio se concibe como “los derechos y garantías de los trabajadores y de sus organizaciones para constituir organizaciones sindicales, afiliarse a ellas y desarrollar actividad sindical para defensa de sus intereses, entre los que se cuentan, necesariamente, los derechos de negociación colectiva y de huelga”<sup>1</sup>. Así lo ha asumido la doctrina de la OIT, a partir de su Carta fundacional y de los Convenios sobre Libertad Sindi-

---

(\*) Doctora en Derecho. Profesora de Derecho del Trabajo, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca.

<sup>1</sup> Preciso esta definición por una necesidad de concretar la idea de libertad sindical, a pesar de los inconvenientes que tiene encerrar el alcance de este principio. Como señala AMÉRICO PLÁ, (“Los Sindicatos en Uruguay” en **Los Sindicatos en Iberoamérica**, Ed. Aele, Lima Perú, 1988, p. 376), “...la plasticidad del concepto, revela una mayor elasticidad y amplitud que la realidad, siempre cambiante y novedosa, del mundo del trabajo va creando siempre”.

cal<sup>2</sup>, y la doctrina científica en el Derecho comparado<sup>3</sup>. Sin embargo, no debe olvidarse que el reconocimiento de este principio y de los derechos que lo integran también se plantea en otros tratados internacionales, como es en la Declaración Universal de los Derechos Humanos de Naciones Unidas, de 1948, que en su Artículo 23 apartado 4º establece “toda persona tiene el derecho de fundar sindicatos y el de afiliarse a éstos para la defensa de sus intereses”.

2. Sin embargo en nuestro país la legislación laboral, en el orden de las relaciones colectivas de trabajo, ha presentado características particulares, manifestadas principalmente por la intervención del Estado en dichas relaciones con el objetivo de controlarlas, aunque en algunos períodos también ha actuado con el fin de promover al actor sindical. Si bien, estos rasgos intervencionistas se han reiterado en la mayoría de los países latinoamericanos, la peculiaridad chilena en esta materia es que al iniciarse el proceso de reconocimiento jurídico de la autonomía colectiva, que acontece alrededor de la década de los setenta<sup>4</sup>, en Chile se plantea la posición contraria, es decir, de un control total de las relaciones colectivas de trabajo, tal como se presenta con el Plan Laboral dictado durante el régimen militar. De esta manera se inaugura el período de una rígida legislación laboral, que regula heterónomamente diversos aspectos de las relaciones colectivas de trabajo y fija un estricto marco normativo, que es inmodificable por la autonomía colectiva. Sin embargo, en el campo de las relaciones individuales se presenta la alternativa radicalmente distinta: la flexibilización e incluso desregulación efectuada por el Derecho Individual de Trabajo. Si bien en el nuevo sistema democrático ha habido modificaciones al Derecho del Trabajo, éstas han sido insuficientes para cambiar el modelo normativo instaurado por el Plan Laboral, aunque en el orden de las relaciones colectivas ha disminuido el nivel de intervencionismo estatal.

Este estudio plantea un análisis del rol de la legislación laboral en nuestro país, específicamente de su uso como instrumento de control e intervencionismo del Estado en las relaciones colectivas de trabajo.

---

<sup>2</sup> Tanto del Comité de Libertad Sindical (Véase **La Libertad Sindical** Recopilación de decisiones y principios del Comité de Libertad Sindical del Consejo de Administración de la OIT, Cuarta edición revisada, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996) y de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (Véase Informe “Libertad Sindical y Negociación Colectiva” Informe a la Conferencia Internacional del Trabajo, 81ª reunión 1994, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994).

<sup>3</sup> Así en Europa, a vía de ejemplo, GINO GIUGNI en Italia (**Diritto Sindacale**, Cacucci editore, Bari, 1988, pp. 51 y ss) y T. SALA FRANCO en España (**Derecho Sindical**, Ed. Tirant lo Blanc, Valencia, 1998, pp. 41 y ss). Y en América Latina, O. ERMIDA URIARTE en Uruguay (**Sindicatos en Libertad Sindical**, Ed. Fondo de Cultura Universitaria, 2da edición, Montevideo, 1988).

<sup>4</sup> Aunque el intervencionismo estatal en las relaciones colectivas de trabajo se reitera en la mayoría de los países latinoamericanos, en los últimos años se tiende a un relativo logro de la autonomía colectiva (CÓRDOVA, E., “El panorama latinoamericano”, en **Las Relaciones Colectivas en América Latina**, OIT, Ginebra, 1983).

## II. ANTECEDENTES: EL ROL DE LA LEY EN LAS RELACIONES LABORALES

3. Se constata que respecto de las relaciones laborales la legislación ha asumido diversos roles:

Dejando fuera el ámbito de las relaciones individuales, en el cual el primer objetivo del ordenamiento jurídico es establecer derechos mínimos irrenunciables para el trabajador. No obstante, no es éste el único objetivo en dicha tarea. Por una parte, está la de funcionalizar la regulación de la relación laboral a una finalidad económica, introduciendo al efecto distintos niveles de flexibilidad laboral<sup>5</sup> y, por la otra, la democratización de esta relación de trabajo operando con una legislación de carácter promocional<sup>6</sup>, estableciendo, a vía de ejemplo, los mecanismos necesarios para garantizar la eficacia de los derechos fundamentales en las relaciones de trabajo.

Pero que el Estado deba intervenir en las relaciones colectivas de trabajo, a través de este instrumento que es la ley, no ha sido pacífico entre los mismos destinatarios de la regulación. Así lo plantean algunas posiciones de la ideología pluralista, también algunos sectores del sindicalismo y además las posiciones anarquistas<sup>7</sup>. De otra parte, más pacífica ha sido la aceptación de la intervención de la ley, pero tal posición no está exenta de debate, referido principalmente al rol que cumple la ley en dicha actuación.

Ha sido, precisamente, respecto de las relaciones colectivas de trabajo que la intervención legislativa plantea objetivos más diferenciados. Desde permitir la existencia de los diversos institutos del Derecho Sindical, derogando a tal efecto las prohibiciones que recaían sobre los mismos –tal como se plantea en una primera etapa respecto de los sindicatos, la negociación colectiva o la huelga, o regular estas instituciones a fin de alcanzar diversos fines de carácter sociopolítico –tal como se plantea en muchos de nuestros países latinoamericanos–, hasta el establecimiento de una ‘legislación promocional’, como ha ocurrido en diversos sistemas de relaciones laborales.

---

<sup>5</sup> Incorporando a tal efecto en este concepto, todos los parámetros de medición del grado de flexibilidad vs. rigidez, los que según SALA FRANCO (“El debate sobre las políticas de flexibilidad laboral y el derecho del trabajo”, en *Revista de Trevall*, nº7, 1988, p. 13) debería incorporar: En primer lugar, la existencia de una norma estatal, ya sea legal o reglamentaria. En segundo lugar, la naturaleza de esa norma reguladora: su imperatividad o dispositividad. En tercer lugar, el alcance y contenido de esa norma reguladora. En cuarto lugar, el régimen de sanciones previsto por esas normas estatales para el caso de incumplimiento.

<sup>6</sup> En este sentido, M. RODRÍGUEZ PIÑERO, “La transformación democrática del ordenamiento jurídico laboral y la relación individual de trabajo”, *Temas Laborales*, Revista andaluza de trabajo y bienestar social, Nº 1, octubre-diciembre de 1984.

<sup>7</sup> VALDES DAL-RE, F., “Ideologías pluralistas y relaciones laborales”, en **Relaciones Laborales, Negociación Colectiva y Pluralismo Social**, Ed. Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales, 1996, Madrid, pp. 26 ss.

Es importante subrayar este último rol de la legislación laboral, es decir de la legislación promocional, que se ha extendido en los diversos ordenamientos jurídicos. Entendiendo por tal, como ha señalado VALDES DAL-RE, la que persigue “poner a disposición de los sujetos colectivos (...), particularmente de los sindicatos, una serie de prerrogativas que tiendan a hacer efectivas y reales la libertad e igualdad entre los grupos sociales”<sup>8</sup>, distinguiendo entre estas medidas, la promoción de los sujetos colectivos, el derecho de huelga, la negociación colectiva, el derecho sindical a obtener información y del arbitraje voluntario para la resolución de los conflictos colectivos<sup>9</sup>. O, como también se ha entendido por legislación promocional “...el reforzamiento legal de la autonomía colectiva, con intervención estatal de cobertura, con el objeto de dinamizar el sistema socioeconómico vigente”<sup>10</sup>. Así ha sucedido, en otros ordenamientos jurídicos, como es a vía de ejemplo, la Ley Wagner de Estados Unidos, de 1935, el Estatuto de los Trabajadores de Italia, de 1970, y el Estatuto de los Trabajadores en España, de 1980.

4. El rol de la legislación en Latinoamérica. Pareciera que la legislación sí ha cumplido un rol en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo y este ha sido el control de dichas relaciones. Ello se constata al verificar la existencia de una normativa de origen estatal (legislación en el sentido amplio) que regula los diversos aspectos de las relaciones colectivas dejando un escaso espacio a la autonomía colectiva. Si bien esta tesis plantea graduaciones según el país que se trate y, además, una gran excepción como es el caso de Uruguay, es plenamente válida respecto de Chile.

El dato general es que en Latinoamérica ha prevalecido una fuerte intervención estatal. Así el Estado ha regulado heterónomamente la negociación colectiva y, además, ha intervenido como parte en la dicha negociación. Al efecto, MORGADO<sup>11</sup> distingue, por una parte, de la intervención estatal en la definición de los sujetos, materias y niveles de la negociación colectiva, de los procedimientos de la negociación colectiva y de los métodos de solución a que dé lugar, de los niveles salariales y de las condiciones de trabajo y empleo. Por la otra, la

---

<sup>8</sup> VALDES DAL-RE, *ibid.*, p. 39.

<sup>9</sup> OJEDA AVILÉS, A. “La legislación promocional en España”, *Revista de Política Social*, N° 125, 1980. pp 22 y ss.

<sup>10</sup> OJEDA AVILÉS, A., *ibid.*

<sup>11</sup> En este sentido E. MORGADO (“La intervención administrativa/objetivos de la intervención y fines del Estado”), en *La Negociación Colectiva en América Latina*, Ed. Trotta, 1993, Madrid, pp. 127 ss), distingue las siguientes manifestaciones de la intervención estatal: a) determinación heteronómica de los sujetos, materias y niveles de la negociación colectiva, b) de los procedimientos de la negociación colectiva y de los métodos de solución a que dé lugar, c) de los niveles salariales y de las condiciones de trabajo y empleo, d) la participación del Estado en algunas o todas las fases de la negociación colectiva..., e) la participación del Estado en la administración de los acuerdos surgidos de la negociación colectiva, incluyendo la solución de los conflictos a que pueda dar lugar su interpretación y aplicación.

participación del Estado en algunas o todas las fases de la negociación colectiva e, inclusive, en la administración de los acuerdos surgidos de la negociación colectiva, incluyendo la solución de los conflictos a que pueda dar lugar su interpretación y aplicación.

Cabe preguntar sobre las causas de dicha intervención en Latinoamérica. Si bien cada país presenta elementos históricos, económicos y culturales específicos, se presentan en mayor o menor medida “algunos comunes denominadores” como anota ERMIDA<sup>12</sup>: la falta de una negociación colectiva sectorial o generalizada en la etapa de los orígenes de la economía capitalista, una tendencia legalista, en el plano jurídico, el objetivo del control del sindicato en la perspectiva política y la debilidad sindical en el plano social.

En efecto, en el plano económico, se constata la falta de un desarrollo industrial, presentándose, en cambio, economías de enclave que impiden la negociación a nivel industrial y por consiguiente también limita la generalización de la norma de origen convencional, lo que hará necesario la intervención del Estado para generar y aplicar normas laborales de carácter general. En segundo lugar, nuestra tendencia legalista, heredada de los procesos codificadores europeos de fines del siglo 18, que llevó a una concepción reduccionista del derecho, que tiende a identificarlo con legislación heterónoma. En tercer lugar, el Estado ha mostrado una clara intencionalidad política de controlar la organización sindical y su acción, dada, en muchos casos, una desconfianza ancestral en los movimientos sociales, especialmente el sindical. Finalmente, y en cuarto lugar, la propia debilidad y descentralización de las organizaciones sindicales latinoamericanas, que muchas veces las lleva a aceptar e incluso reivindicar la intervención del Estado a fin de que éste imponga una reglamentación que por sí solas no pueden imponer.

Finalmente, cabe señalar que si bien esta tendencia “legalista”, ha disminuido en los últimos decenios<sup>13</sup>, no siempre ha significado un reforzamiento de la autonomía colectiva, dada la presentación de otras alternativas, como ha sido la propuesta neoliberal, la reafirmación del sistema tradicional, las alternativas autonomistas, o, a vía de hipótesis, la regulación internacional<sup>14</sup>.

---

<sup>12</sup> ERMIDA, O., “La intervención administrativa...”, Op. cit., pp. 198 y ss.

<sup>13</sup> CÓRDOVA, E., “El panorama latinoamericano”, Op. cit.

<sup>14</sup> ERMIDA URIARTE, O., “El sistema de relaciones laborales, en **Temas de Relaciones Laborales**, Ed. Centro de Análisis de Políticas Públicas, Universidad de Chile, Santiago, 1998.

### III. LA LEGISLACIÓN LABORAL EN CHILE

5. ¿Qué ha pasado en Chile? Sin lugar a dudas se puede afirmar que en las relaciones colectivas de trabajo la ley ha seguido el comportamiento general que ha tenido en los demás países latinoamericanos, es decir el de un fuerte intervencionismo, fijando límites a la autonomía colectiva. Sin embargo, muchas de las causas en Chile son particulares y debemos señalar que en determinados períodos la intervención legislativa se intensifica debido a motivos específicos, como fue durante el régimen militar, entre 1973 y 1990.

#### III.1. El período anterior al antiguo modelo normativo de relaciones laborales: las primeras demandas obreras

6. Inexistencia de normativa laboral. Las primeras reivindicaciones de los trabajadores se plantearon en la etapa de inexistencia de normativa laboral. En esta etapa, previa a la institucionalización de las relaciones laborales –que se efectúa alrededor de 1924<sup>15</sup>–, la regulación de la relación laboral individual queda sujeta a la autonomía contractual; autonomía que, ciertamente, es más que nada manifestación del poder individual del empresario<sup>16</sup>.

Por entonces, el Estado, en base a la misma ideología liberal que sostiene su posición de no intervención en las relaciones laborales, desconoce legitimidad a la actuación de la organización de los trabajadores –sea sindicato u otra– y ello, obviamente, supone la de la acción concertada como es la huelga. Sin embargo, no se dictaron normas especiales para prohibir estas organizaciones, sino que al considerarlas como atentatorias contra el orden público<sup>17</sup> se aplicaron las normas del Código Penal que sancionaban a las organizaciones cuyo fin era “turbar gravemente la tranquilidad pública” y “que se formasen con el objeto de atentar contra el orden social”<sup>18</sup>. Una excepción

---

<sup>15</sup> Con la dictación de las primeras Leyes Sociales en el año 1924.

<sup>16</sup> Toda vez que esta relación contractual se rige por normas generales del Código Civil –dictado en el año 1853, el que, además, es adaptación del Código de Napoleón– y algunas normas específicas sobre “arrendamiento de criados domésticos”, “contratos para la confección de una obra material” y “el arrendamiento de servicios inmateriales”. Estas normas del Código Civil tenían algunos supuestos que excepcionaban su aplicación: el contrato de factores o dependientes de comercio, regulado por normas del Código del Comercio –de 1865–, el contrato de tripulantes de naves, también regulado por el Código de Comercio, y “el arrendamiento por tiempo de servicios de operarios” aplicables a los trabajadores en los centros mineros, era regulado por el Código de Minería –de 1888–. Sin perjuicio de que algunas de estas normas específicas establecían alguna regulación en protección del trabajador, no es posible concluir en una regulación completa que reconozca tal carácter.

<sup>17</sup> Como sostiene al efecto M. POBLETE TRONCOSO (*El Derecho del Trabajo y la Seguridad Social en Chile*, Editorial Jurídica, Santiago de Chile, 1949, p. 61), se consideraban “como meros hechos de policía, que correspondía resolver a la autoridad policial.”

<sup>18</sup> Artículos 269, 292, 293, 294 y 295 del Código Penal, vigente al año 1912.

a esta orientación fue el reconocimiento jurídico de la Federación Obrera de Chile FOCH, primera central sindical en nuestro país, a la que se le otorgó personalidad jurídica en el año 1912<sup>19</sup>, es decir hacia fines de esta primera etapa, hecho que ya plantea un cambio en la posición del Estado frente a la organización de trabajadores. Sin embargo, pocos años después se le quita dicho reconocimiento jurídico por una decisión administrativa, lo que muestra la sujeción del reconocimiento de estas organizaciones a una decisión de la autoridad política y administrativa.

### III.2. El antiguo modelo de relaciones laborales

7. Introducción. El primer modelo normativo de relaciones laborales es el que se establece en el C.T. de 1931, y su vigencia se prolonga desde la dictación de las primeras leyes sociales hasta el año 1973 en el que, con ocasión del golpe militar, se suspende la vigencia de los derechos sindicales y, entre ellos, el de negociación colectiva.

A pesar de que este sistema cubre cincuenta años y, ciertamente, plantea una evolución compleja –que, por una parte, muestra procesos de involución y de avances, como es la introducción de modificaciones al modelo normativo a partir del año 1964<sup>20</sup>, y que, por la otra, plantea la necesidad de efectuar una distinción entre los subsectores del sistema de relaciones laborales–, es posible afirmar que este sistema tuvo algunas características fundamentales.

En primer lugar, la principal fuente de regulación fue la ley, la que tuvo un carácter protector del trabajador en las relaciones individuales de trabajo, al consagrar un conjunto de derechos en favor de éste y al ampliarlos progresivamente<sup>21</sup>. No obstante este mismo modelo legal no estuvo exento de críticas al discriminar entre dos categorías de

---

<sup>19</sup> Por Decreto Supremo 2.622 de 1912.

<sup>20</sup> Porque desde este año se plantean grandes modificaciones, entre ellas las normativas, las que van a afectar principalmente el sistema de relaciones colectivas de trabajo, como es a vía de ejemplo la Ley N° 16.625 sobre sindicación campesina y la Ley N° 16.074 sobre Comisiones Tripartitas, las que fijaban remuneraciones y condiciones mínimas de trabajo por rama de actividad.

<sup>21</sup> Ejemplo de ello es el sistema legal de terminación del contrato de trabajo, que de un sistema de libre terminación pasa a establecer beneficios económicos en favor del trabajador a través de la instauración de indemnizaciones por términos de contrato –aunque en muchos casos es discutible su carácter laboral o de seguridad social–, y, posteriormente, a fijar un sistema de estabilidad relativa en el empleo, con la Ley 16.455 de 1966.

trabajadores: los obreros y los empleados<sup>22</sup>, toda vez que en diversos aspectos la ley establecía un régimen jurídico diferente atendiendo a la categoría del trabajador.

En segundo lugar, la misma ley estableció una regulación rígida de las relaciones colectivas de trabajo, al definir tanto la titularidad de los derechos de sindicación como el marco de organización y de acción de las organizaciones de trabajadores. Así, por una parte, sólo reconoció el derecho de sindicación a los trabajadores del sector privado y, por el otro, estableció la estructura sindical al fijar el criterio y ámbito de organización de los sindicatos. Asimismo, sólo reconoció los derechos de acción sindical a algunos sindicatos, como es la negociación colectiva. Sin embargo, la posición restrictiva de la ley también se plantea en otros planos del derecho colectivo, como es en la necesaria autorización administrativa para la existencia del sindicato y en la intervención de la autoridad administrativa en la gestión sindical.

Respecto a la negociación colectiva, la intervención legislativa limitó la autonomía colectiva principalmente a través de dos vías. En primer lugar, por las restricciones impuestas a la titularidad laboral tanto al negar el derecho de sindicación a algunos sectores de trabajadores como al limitar dicha titularidad a determinadas organizaciones sindicales. En efecto, además de excluir del derecho de sindicación a los trabajadores del sector público (eliminando de esta marginación a los trabajadores de las empresas del Estado) marginó al sector de trabajadores que presentaba en el período en estudio el más alto porcentaje de población asalariada del sector privado, es decir, los trabajadores agrícolas<sup>23</sup>, aunque esta exclusión fue efectuada por una decisión política, que, en mi opinión, no tenía acogida alguna en el modelo normativo del C.T. de 1931. De otra parte, excluyó de la titularidad de la negociación colectiva a determinadas organizaciones sindicales, como fueron las de segundo nivel que afiliasen a sindicatos industriales.

8. Ciertamente que esta crítica puede atenuarse en atención al período histórico en que se gestó este modelo normativo. Sus orígenes se remontan a las primeras décadas del siglo 20, constituyendo el primer reconocimiento formal de las organizaciones de trabajadores y es previo al establecimiento de los derechos de libertad sindical. No obs-

---

<sup>22</sup> El empleado era el que realizaba una labor “en la que predomina el esfuerzo intelectual sobre el físico” (art. 2. n.2 del C.T. 1931). Mientras que el obrero, por descarte, era quien realizaba una labor en la que predominaba el esfuerzo físico sobre el intelectual –aunque el texto legal utilizaba una redacción eufemística: “...toda persona que, sin estar comprendida en los números anteriores (es decir, patrón o empleador y empleado), trabaje por cuenta ajena en un oficio u obra de mano o preste un servicio material determinado”.

<sup>23</sup> Al año 1964, el sector agrícola representaba el 27% del total de los trabajadores asalariados. (DERTO, Departamento de Relaciones de Trabajo y Desarrollo Organizacional, Universidad de Chile, “Estadísticas Sindicales 1956 – 1972”, p. 21, Santiago de Chile, s/e., Cuadro N° 31i respecto al número de trabajadores dependientes; este último dato considera tanto a los obreros y empleados dependientes del sector privado e incluye a los trabajadores domésticos).

tante, no debe olvidarse la intencionalidad política en la fijación de este marco sindical y que define, como ha señalado JAMES MORRIS, ciertas "...prácticas, estructuras y moldes de conducta en el campo de las relaciones de trabajo en la actualidad chilena, que muy difícilmente podrían llegar a comprenderse..."<sup>24</sup>, y que, además, se reiteran en el presente, como es la existencia del sindicato de empresa.

9. Las transformaciones en vía de potenciar al actor sindical y la negociación colectiva. El período de los grandes cambios en la sociedad chilena, que se presenta entre los años 1964 y 1973, con los proyectos de *la Revolución en Libertad* (gobierno de la Democracia Cristiana) y de *la Vía Chilena al Socialismo* (gobierno de la Unidad Popular), no originó una modificación profunda del modelo normativo de relaciones colectivas de trabajo, pero sí reformas en determinadas áreas del sistema de relaciones industriales, como fueron las planteadas por la ley de sindicación campesina (Ley 16.625), la ley sobre comisiones tripartitas (Ley 17.074) y la ley que otorgó personalidad jurídica a la central sindical, es decir, la Central Única de Trabajadores, CUT (Ley 17.594). Pero las grandes reformas no sólo se plantearon en el sistema de relaciones colectivas sino que también en el individual, como fue el establecimiento de la estabilidad relativa en el empleo con la Ley 16.455, y en la seguridad social con la institucionalización de un moderno sistema de protección ante los accidentes del trabajo y las enfermedades profesionales con la Ley 16.744, que, por lo demás, es la única que mantiene su vigencia en la actualidad.

10. Pero, desde la perspectiva de este análisis ¿por qué no se propuso el reconocimiento pleno de la autonomía colectiva en las relaciones de trabajo? Es decir ¿por qué no se planteó un sistema de relaciones colectivas en base al principio de libertad sindical tal como lo establecen los Convenios 87 (de 1948) y 98 (de 1949) de la Organización Internacional de Trabajo?

Reconozco que no tengo una respuesta certera a estas interrogantes, y por tanto queda pendiente para un estudio futuro. Ahora sólo puedo plantear algunas hipótesis que permitan un acercamiento a la respuesta.

En primer lugar, el país carecía de un acuerdo mínimo sobre la necesidad de fortalecer la autonomía colectiva en las relaciones laborales, es decir potenciar a los actores sociales para que fueran éstos los que fijaran las condiciones de trabajo en virtud de acuerdos aplicables a la gran mayoría de trabajadores y empresarios. Pareciera que la apuesta de entonces era el mantenimiento del sistema en el cual los actores sociales

---

<sup>24</sup> MORRIS, J. O., *Las élites, los intelectuales y el consenso / Estudio de la Cuestión Social y del sistema de Relaciones Industriales en Chile*, INSORA, Departamento de Relaciones Industriales de la Universidad de Chile, Ed. del Pacífico, 1967, Santiago de Chile, p. 11.

presionaban al sistema político para la conquista de los derechos sociales, lo que en dicho marco M.A. GARRETÓN ha denominado “la columna vertebral” del sistema”<sup>25</sup>.

No obstante esta propuesta de mantenimiento del sistema no excluía la crítica al modelo de negociación colectiva. De hecho algunos estudiosos de las ciencias sociales del trabajo denunciaban el agotamiento del modelo normativo tal como lo había definido el C.T. de 1931<sup>26</sup> y por tanto se requerían nuevos cauces de negociación colectiva. Sin embargo esta vía se planteaba, en mi opinión, de manera subalterna al instrumento principal de presión al sistema político.

Pero en esta perspectiva ¿por qué no se demandó entonces la ratificación de los convenios de libertad sindical de la OIT, a los que nos hemos referido? Ciertamente es que no puede alegarse su desconocimiento, de hecho la Ley de Sindicación Campesina de 1967, Ley 16.625, se basó en el principio de libertad sindical tal cual lo reconocen los convenios citados. Al respecto puede sostenerse que en ese *intenso período* de los años 64 – 73 las demandas inmediatas y urgentes eran otras, como era precisamente el requerimiento de la organización campesina para el quiebre del sistema agrario tradicional y que se pretendía alcanzar entre otros instrumentos jurídicos con la citada Ley 16.625 sobre sindicación campesina pero sobre todo con la Ley 16.680 sobre la Reforma Agraria.

De otra parte, no existía un real consenso sobre algunos de los alcances del principio de libertad sindical, específicamente, con la libertad de afiliación en la dimensión individual de este principio, de una parte, y con la pluralidad en la estructura sindical, de la otra.

En efecto, no era claro el acuerdo social y político para que la ley garantizara un sistema de afiliación voluntaria sin perjuicio de lo que pudiera establecer la autonomía colectiva a través de las cláusulas sindicales, tal como lo plantea la doctrina de la OIT<sup>27</sup>. Por el contrario, era la misma ley la que establecía la afiliación obligatoria al sindicato industrial de empresa, y a pesar de lo cuestionada que puede resultar esta propuesta tanto

---

<sup>25</sup> En este sentido, de M.A. GARRETÓN, **Reconstruir la Política / Transición y Consolidación Democrática en Chile**, Ed. Andante, Santiago de Chile, 1987, p. 64. Asimismo, del mismo autor, **El Proceso Político Chileno**, Ed. FLACSO, Santiago de Chile, 1983.

<sup>26</sup> En este sentido J. BARRÍA SERÓN, “*Las Relaciones Colectivas del Trabajo en Chile*”, INSORA, Instituto de Administración, Universidad de Chile, publicación N° 36, s/e. 1967, pp. 84 y ss.

<sup>27</sup> Recordemos al respecto que la doctrina de la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (“Libertad Sindical y Negociación Colectiva / Informe Conferencia Internacional del Trabajo 81ª reunión 1994, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994, p. 49), sostiene que “...Las disposiciones legislativas que hacen obligatoria la afiliación (...), se asemejan en sus efectos, a las disposiciones que establecen un monopolio sindical, por lo que son incompatibles con el Convenio.”

la organización social como política terminó asumiéndola, tal vez con el convencimiento de que constituía un instrumento de potenciación y fortalecimiento del actor sindical<sup>28</sup>.

Además, tampoco había acuerdo para que la ley garantizara un sistema de pluralidad sindical, es decir, la posibilidad de constitución de diversas organizaciones en un mismo nivel de la estructura sindical, aunque fueran los trabajadores quienes en definitiva resolvieran en cada caso<sup>29</sup>, toda vez que por lo general, tanto a los trabajadores como a los empleadores, les interesa evitar una multiplicidad de organizaciones que compitan entre sí.

11. No obstante, a pesar de la falta de ratificación de los convenios de la OIT en el período indicado, sí hubo avances en el modelo normativo de relaciones colectivas, como fueron la ley de sindicación campesina, la institucionalización de un nuevo sistema de generación de normas sobre condiciones mínimas de trabajo, el reconocimiento constitucional de algunos derechos colectivos del trabajo y el otorgamiento de la personalidad jurídica a la CUT.

### III.3. La legislación en el modelo del Plan Laboral

12. Introducción. La instauración de un nuevo modelo normativo de relaciones laborales, tanto individuales como colectivas, se planteó hacia fines de la década del setenta. Sin embargo, a partir del golpe militar de septiembre de 1973 se imponen modificaciones sustanciales al modelo del C.T. de 1931, principalmente en el orden de las relaciones colectivas de trabajo.

Por ello es preciso distinguir la etapa previa a la imposición del Plan Laboral, la que, desde la perspectiva de este estudio, se caracteriza por la prohibición de toda actividad sindical, incluida la de negociar colectivamente.

13. En efecto, a partir de septiembre de 1973 el régimen militar impuso medidas destinadas a desarticular el movimiento sindical, ya sea por vías de hecho, que incluye

---

<sup>28</sup> J. BARRÍA SERÓN, profesor investigador del DERTO de la Universidad de Chile, exponía en la década del sesenta la necesidad de establecer la afiliación obligatoria (en *Las Relaciones Colectivas...*, Op. cit., pp. 80 y ss). Asimismo en su exposición en el Seminario “La política del trabajo en Chile en los últimos años”, organizado por la Sociedad Chilena de Planificación y Desarrollo (PLANDES) entre los días 9 y 12 de junio de 1969 (en *Temas Laborales*, Publicaciones INSORA N° 59, Santiago de Chile 1969, p. 45).

<sup>29</sup> Como señala la Comisión de Expertos en Convenios y Recomendaciones (“Libertad Sindical y Negociación Colectiva”, Op. cit, p. 44), “... la unidad sindical impuesta por ley, ya sea directa o indirectamente, está en contradicción con las normas expresas del convenio”.

las prácticas represivas<sup>30</sup>, como las de derecho. Entre estas últimas, además de la disolución inmediata de la Central Única de Trabajadores, CUT<sup>31</sup> (a través del D.L. 12 del 24 de septiembre del mismo año), se prohíbe la elección de dirigentes en las organizaciones sindicales, prorrogándose, al efecto, el mandato de los dirigentes o debiendo asumir tal cargo el trabajador más antiguo de la empresa (D.L. 198 de 29 de diciembre de 1973). Asimismo, la actividad asamblearia se limita a reuniones de “carácter informativo o relativas al manejo interno de la organización” y de ellas debía ser informada previamente la policía de Carabineros (D.L. 198, artículo 4 transitorio). Esta restricción también comprendió la negociación colectiva. Ya el D.L. 43 de 29 de septiembre de 1973 suspendió toda norma “relativa a determinación o reajuste” de sueldos, salarios y remuneraciones en general; entendiéndose al efecto que esta norma era aplicable a los mecanismos de negociación colectiva.

Además, las modificaciones también comprendieron el orden individual, aunque en materias muy específicas: terminación del contrato de trabajo y descanso dominical. Respecto a la primera materia, se fijaron nuevas causas de terminación<sup>32</sup> (D.L. 32 de octubre de 1973), se establecieron tribunales especiales para juzgar las causas que se originaran<sup>33</sup> (D.L. 32 de 1973) y se impusieron nuevos criterios para fijar la indemnización por término de contrato, disminuyendo el monto de los mismos (D.L. 674 de 1974). A la vez, en relación al descanso dominical, se excepcionaron de tal descanso a los trabajadores del comercio (D.L. 934 de 1975)<sup>34</sup>; norma que, por lo demás, fue mantenida en el nuevo modelo normativo que se impuso hacia fines de los años setenta. Si bien estas medidas tuvieron al dictarse un carácter de transitorias, su vigencia se prolongó por toda la década, hasta la imposición del nuevo modelo normativo del Plan Laboral.

---

<sup>30</sup> Véase el Informe Retigg (“Informe de la Comisión Nacional de Verdad y Reconciliación”, s/e., Santiago de Chile, febrero de 1991), especialmente en esta materia, el volumen 2, pp. 485 y ss.

<sup>31</sup> Por entonces, la central sindical más representativa del país.

<sup>32</sup> Causas que en muchos de los supuestos se refieren a hechos extraños a la relación laboral y que sucedieron con anterioridad a la entrada en vigencia de dicho cuerpo legal.

<sup>33</sup> Cuya composición importaba la participación de personas extrañas al poder judicial. Específicamente, se establecieron tribunales colegiados integrados por un Juez del Trabajo que lo presidía, por un representante de las Fuerzas Armadas y Carabineros designado por el Intendente o Gobernador respectivo y por un Inspector del Trabajo, designado por el Director del Trabajo (art. 1 de D.L. 32).

<sup>34</sup> En base a “la libre iniciativa privada y en el mejor aprovechamiento de los recursos”, el D.L. 934 estableció que el empleador, en acuerdo con los trabajadores –aunque no se estableció mecanismo alguno para alcanzar dicho acuerdo, en circunstancias de que la negociación colectiva estaba suspendida–, debía fijar el horario de atención al público, sin restringir esta apertura a los días hábiles de la semana.

14. La dictación del Plan Laboral: Antecedentes. El modelo normativo de relaciones laborales que el régimen militar impuso hacia fines de la década del setenta, se inserta en un proyecto de cambio radical a diversas áreas de la institucionalidad económica y social del país. En el ámbito de las relaciones laborales el cambio del modelo normativo comprendió tanto las relaciones laborales individuales como las colectivas, dictándose para su objetivo diversos textos legales que, a la vez de suprimir la legislación hasta entonces vigente, establecieron el nuevo marco normativo. Entre los principales textos legales deben considerarse el D.L. 2.200 de 1978 (sobre contrato de trabajo y de protección a los trabajadores) con las modificaciones incorporadas por la Ley 18.018<sup>35</sup>, D.L. 2.756 de 1979 (sobre organizaciones sindicales) y D.L. 2.758 de 1979 (sobre negociación colectiva).

Las características básicas de este nuevo modelo normativo son, por una parte, su carácter flexibilizador y desregulador del Derecho Individual del Trabajo, ya sea al dejar de regular diversos aspectos de las relaciones individuales de trabajo<sup>36</sup>, ya sea al flexibilizar otras, mediante técnicas de disminución de beneficios o disminución de sanciones ante su incumplimiento. De otro lado, se rigidiza al máximo el Derecho colectivo del trabajo, interviniendo el espacio de la autonomía colectiva a fin de limitar el poder de la organización laboral ya sea como expresión de sus reivindicaciones directas o como expresión sociopolítica en representación de los sectores populares.

15. La intervención legislativa en el Plan Laboral. Este modelo normativo, impuesto por el Plan Laboral, se caracteriza en primer lugar por el fuerte control estatal del sistema de relaciones laborales, dado que el Estado fija un rígido marco normativo que establece la estructura sindical y regula la negociación colectiva en sus diversos aspectos, entre otros, el nivel de negociación, los sujetos negociadores, el procedimiento de negociación y el derecho de huelga.

Cabe preguntarse cuál es la especificidad de esta característica, toda vez que es un dato conocido la constante intervención estatal en los distintos sistemas de relaciones laborales en Latinoamérica<sup>37</sup>, incluyendo el antiguo sistema de relaciones laborales de nuestro país, es decir, el del C.T. de 1931 y sus modificaciones.

---

<sup>35</sup> Es discutible la afirmación de que el D.L.2.200 sea parte del Plan laboral, toda vez que fue dictado con anterioridad a la imposición de dicho modelo. Además, su carácter definitivo lo adquirió con la Ley 18.018.

<sup>36</sup> Ejemplo de ello son los despidos colectivos, toda vez que en el nuevo modelo de relaciones laborales no se requiere autorización administrativa alguna.

<sup>37</sup> En este sentido, E. CORDOVA ("El Panorama latinoamericano", Op. cit.). Asimismo, A. GOLDIN ("El papel del Estado", en *El Derecho Sindical en América Latina*, Ed. Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, pp. 39 y ss) y O. ERMIDA U. ("La intervención administrativa/origen, características y perspectivas", en *La negociación colectiva en América Latina*, Ed. Trotta, 1993, Madrid, pp. 107 ss).

Pues que con el Plan Laboral se configura un nuevo tipo de intervención estatal en las relaciones colectivas de trabajo, que difiere de la tradicional tanto en los objetivos perseguidos como en los instrumentos utilizados para ejercer el control.

En efecto, en la intervención estatal tradicional los objetivos están mediatizados por diversas causas e intereses en juego, que, en algunos casos, pudieran parecer contrapuestos. Por una parte, la voluntad del Estado de promover los intereses laborales y, por tanto, la acción laboral; por la otra, controlar al movimiento sindical y/o funcionalizar las relaciones laborales a los requerimientos económicos del país. Mientras que la intervención estatal en el modelo del Plan Laboral mantiene los últimos objetivos señalados, es decir, controlar al movimiento sindical y/o funcionalizar las relaciones laborales a los requerimientos económicos del país, sin embargo, plantea, a la vez, la desaparición de la promoción de los intereses laborales y, especialmente, el de la acción laboral. Más aún, el Plan Laboral presenta un nuevo propósito y éste es limitar e, incluso, anular, el poder negociador de la parte laboral.

Por otra parte, los instrumentos utilizados también varían. Es claro que la intervención estatal tradicional se ha caracterizado tanto por la reglamentación heterónoma de la negociación colectiva como por la intervención administrativa e incluso judicial del procedimiento de negociación, del objeto de la negociación, de la celebración del acuerdo colectivo, etc.<sup>38</sup> Mientras que el modelo normativo del Plan Laboral si bien mantiene la regulación heterónoma de la negociación colectiva, extremándola al máximo, de otra parte, este modelo elimina la intervención administrativa en el procedimiento de negociación pero, a cambio, introduce un nuevo elemento de control: la sanción de nulidad (nulidad jurídica, por cierto) para aquellos actos que sobrepasen el rígido marco legal establecido.

Por consiguiente, en esta perspectiva el Plan Laboral se ha caracterizado por regular heterónomamente la negociación colectiva, quitando, a la vez, toda intervención administrativa y sancionando con la nulidad las actuaciones que superen el estricto marco legal. Ello, con el objetivo de disminuir el poder negociador de las organizaciones sindicales y restar eficiencia a la negociación colectiva.

16. Los nuevos objetivos de la intervención estatal. Se ha sostenido que el nuevo objetivo de la intervención estatal del Plan Laboral fue el de limitar e, incluso, anular el poder negociador de la parte laboral, suprimiendo en esta perspectiva cualquier manifestación de la autonomía colectiva. Siguiendo a estos efectos las categorías entregadas por MORGADO<sup>39</sup>, se puede afirmar que la regulación heterónoma impuesta por el Plan

---

<sup>38</sup> ERMIDA URIARTE, O., Op. cit., pp. 111 y 112.

<sup>39</sup> MORGADO, E. "Objetivos de la intervención y fines del Estado", Op. cit., pp. 127 y ss.

Laboral regula cada uno de los diversos aspectos que importan a la negociación colectiva: sujetos, niveles, materias y los procedimientos de negociación. A continuación se analiza cada una de estas manifestaciones.

17. El nivel de la negociación colectiva. En cuanto al nivel de la negociación colectiva, el Plan Laboral estableció un único nivel y éste fue el de la empresa. Así la misma definición de negociación colectiva remite a la empresa como único nivel de su estructura<sup>40</sup>. Pero, además, prohíbe en términos absolutos la negociación colectiva en niveles superiores al de la empresa: “Queda absolutamente prohibida la negociación de un empleador o más, con trabajadores de más de una empresa, sea por el procedimiento de negociación que señala esta ley o de cualquiera otra forma”<sup>41</sup>. Con la imposición de esta prohibición se abre el uso de un instrumento jurídico bastante peculiar y novedoso en las relaciones laborales: la prohibición de diversas actuaciones de carácter colectivo, con el consecuente efecto de la nulidad absoluta.

¿Cuál fue el objetivo de fijar heterónomamente este nivel de negociación, imponiéndolo, a la vez, como único nivel de la estructura?

Uno de los objetivos explícitos, manifestado por los autores del Plan Laboral, fue “someter el nivel de remuneraciones a la productividad del trabajo”, tal como además se plantea en uno de los considerandos de este Decreto Ley<sup>42</sup>. Al margen de constituir esta limitación de la negociación colectiva al nivel de la empresa una seria transgresión al principio de libertad sindical, plantea el manejo de un concepto bastante restringido del objeto de la negociación colectiva.

Sin embargo, es dudoso que ese haya sido el motivo de limitar la negociación colectiva al nivel de empresa. En efecto, la legislación no estableció medida o instrumento para alcanzar dicho objetivo a través del procedimiento de negociación colectiva, considerando que es básico en la definición de la productividad del trabajo y de los diversos elementos que participan en el proceso de la producción el pleno conocimiento de los

---

<sup>40</sup> Así el art. 1 del texto original del D.L. 2.758 (en adelante T.O.D.L. 2758) estableció: “Negociación colectiva es el procedimiento a través del cual un empleador se relaciona con uno o más sindicatos de la respectiva empresa, o con trabajadores que presten servicios en ella y que se unan para tal efecto, o con unos y otros, con el objeto de establecer condiciones comunes de trabajo y de remuneraciones para los involucrados en dicho procedimiento, por un tiempo determinado, de acuerdo con las normas contenidas en esta ley”.

<sup>41</sup> Art. 4 del T.O.D.L. 2758.

<sup>42</sup> Específicamente el N° 4, que prescribe: “Que para lograr resultados positivos en un proceso de negociación colectiva es conveniente radicarlo en la unidad empresa, pues de esa manera es posible lograr que los trabajadores obtengan una remuneración que siendo justa, se adecue a su productividad”.

antecedentes técnicos del proceso productivo. No obstante, el plan Laboral no reconoció este derecho a la información para la parte laboral. Aunque uno de los considerandos de este mismo decreto ley sí planteó el necesario manejo de la información, es decir, “que las partes negocien con un completo y cabal dominio de los antecedentes que justifiquen las distintas argumentaciones” a fin de alcanzar una “negociación tecnificada”<sup>43</sup>, no estableció el derecho respectivo. Al efecto sólo consagró la obligación de la parte empleadora de acompañar a la respuesta al proyecto de contrato colectivo “...**los antecedentes que estime necesarios** para justificar las circunstancias económicas y demás pertinentes que invoque”<sup>44</sup>, sin embargo, esta obligación no tiene eficacia alguna para garantizar el derecho que se trata. En efecto, el incumplimiento de dicha obligación sólo constituyó una infracción laboral tipificada como práctica desleal del empleador<sup>45</sup>, infracción que debía tramitarse de acuerdo con las normas del procedimiento laboral ordinario, cuya duración era bastante extendida, en circunstancias, que como es sabido, este modelo normativo impuso una duración al proceso de negociación colectiva, normalmente entre cuarenta y cuarenta y cinco días. Por lo demás, la sanción que se permitía era la de carácter pecuniario, es decir, una multa de beneficio fiscal, cuya cuantía era por lo demás bastante baja: entre un décimo de un ingreso mínimo mensual a diez ingresos mínimos anuales<sup>46</sup>.

Por consiguiente, no es aceptable el argumento esgrimido por el legislador del Plan Laboral para someter la negociación colectiva a un único nivel, el de la empresa, toda vez que no es sostenible que el objetivo de esta medida fuese vincular las remuneraciones a la productividad del trabajo, ya que no se estableció instrumento jurídico alguno para alcanzar dicho objetivo.

Además se suma otro antecedente: la insistencia del legislador para mantener la negociación colectiva en la empresa impidiendo que en los hechos pudiera plantearse una negociación supraempresarial, por lo que dicta una norma para garantizar la eficacia de la mantención de la negociación colectiva en la empresa: a través de la fijación de

---

<sup>43</sup> El considerando N° 5 estableció: “Que todo proceso de negociación requiere que ésta sea tecnificada, esto es, que las partes negocien con un completo y cabal dominio de los antecedentes que justifiquen las distintas argumentaciones, contando incluso con la asesoría necesaria.”

<sup>44</sup> Art. 26 del T.O. D.L. 2758, parte final del inciso primero. Lo remarcado en negro es mío.

<sup>45</sup> De acuerdo con el art. 67 del T.O.D.L. 2758, letra b), “Serán consideradas prácticas desleales del empleador las acciones que entorpezcan la negociación colectiva y sus procedimientos. Especialmente incurre en esta infracción: (...) b) El que se niegue a suministrar la información necesaria para la justificación de sus argumentaciones. ...”.

<sup>46</sup> Es decir, a valores actuales, entre 10 mil y doce millones de pesos, es decir, entre veinte dólares y veinticuatro mil dólares.

las fechas en que los trabajadores de cada empresa podrían presentar los respectivos proyectos, imponiendo a la vez la vigencia mínima de uno o dos años que tendrían los acuerdos alcanzados<sup>47</sup>.

Estos precedentes permitirían sostener que la voluntad del legislador del Plan Laboral fue que el proceso de negociación se sometiera a la posición del empleador.

18. Los sujetos de la negociación colectiva. Asimismo, el Plan Laboral definió la titularidad de la negociación colectiva. Por la parte empresarial, es el respectivo empleador de la empresa que se trate. Por la parte laboral el modelo normativo permitió dos tipos de titulares: el sindicato de empresa y el grupo de trabajadores que se organizare para tal fin.

Ciertamente que esta definición normativa de la titularidad para la negociación colectiva por la parte laboral, plantea una clara intervención. La interrogante se refiere, en primer lugar a los objetivos de la limitación de la titularidad de la organización sindical al sindicato de empresa. En segundo lugar, a los objetivos de admitir la titularidad a una coalición de trabajadores.

18.1. A propósito de la estructura sindical. El D.L. 2756 de 1979, que entró en vigencia un día antes que el que reguló la negociación colectiva, fijó una nueva estructura sindical, derogando de este modo la estructura fijada por el modelo normativo del C.T. de 1931. No obstante, debe recordarse que las organizaciones sindicales del antiguo sistema de relaciones industriales habían estado inmovilizadas desde septiembre de 1973. Sólo en el año 1978 se permitió algún tipo de actuación sindical, pero ya restringida al ámbito de la empresa, lo que anunciaba la concepción imperante de este actor social: su limitación a agente económico en el ámbito de la empresa<sup>48</sup>.

Posteriormente, el Plan Laboral, a través del D.L. 2756 de 1979, estableció en parte el nuevo modelo normativo sindical y entonces definió la estructura sindical definitiva, la que se caracteriza por sostener una organización sindical débil y desmembrada, a la cual se le reconocen escasos derechos para cumplir su objetivo esencial de defender y representar los intereses de los trabajadores.

---

<sup>47</sup> Artículo primero transitorio del TODL 2758, que al efecto estableció una tabla señalándose las fechas de negociación según el nombre de la empresa.

<sup>48</sup> Así, el considerando 4° de este D.L. 2376 establece: "Que el lugar natural de expresión del derecho de sindicación es aquel donde el trabajador desempeña sus funciones, pues en éste tienen origen las cuestiones respecto de las cuales están llamadas a colaborar las organizaciones de trabajadores, evitándose influencias o injerencias extrañas que entorpezcan las normales relaciones laborales".

En efecto, el Plan Laboral estableció una estructura que reconoció dos niveles. El primero es la organización sindical de base, denominado sindicato, que puede ser de empresa, interempresa<sup>49</sup>, de trabajadores independientes<sup>50</sup> y de trabajadores de la construcción<sup>51</sup>, aunque esta última categoría fue rápidamente modificada por la de trabajadores transitorios<sup>52</sup>. El segundo es la organización sindical que agrupa a sindicatos y a federaciones, estas son la federación y la confederación sindical. Al margen de esta rígida estructura el Plan Laboral prohibió cualquier otra organización sindical<sup>53</sup>. Además, respecto de los representantes de estas posibles organizaciones tipificó un nuevo delito: precisamente la representación de organizaciones de trabajadores que no tuvieran personalidad jurídica<sup>54</sup>.

Dada una “supuesta” pluralidad de “tipos” de organizaciones sindicales, cabe plantearse cuál es el criterio de organización del sindicato bajo el Plan Laboral.

Sin duda que este es el del sindicato de empresa, toda vez que es al único que se le reconoce el derecho de negociar colectivamente. De esta manera, se desconocen los criterios tradicionales de la industria y la profesión, aunque sólo fueron parcialmente aplicados en el antiguo modelo normativo del C.T. de 1931, pero que sí han sido mayoritariamente aplicados en otros sistemas de relaciones laborales, entre los que se cuentan los países de nuestro entorno, me refiero a Argentina, Uruguay y Brasil.

En efecto. Si bien dicho modelo normativo permitió otras organizaciones sindicales (tanto a nivel de base, como de segundo nivel) la ley fijó los objetivos de ellas (“Las finalidades de las organizaciones sindicales son...” art. 6 del T.O.D.L. 2756)<sup>55</sup> permitiendo sólo negociar colectivamente a los sindicatos de empresa, tal como expresa el

---

<sup>49</sup> El sindicato interempresa fue definido en el texto original del D.L. 2756 (en adelante, T.O.D.L. 2756) como “...aquel que agrupa a trabajadores de a lo menos tres empresas distintas”. Sin embargo, este concepto fue rápidamente modificado por la Ley 18018 de 1981, como “aquel que agrupa a trabajadores de a lo menos tres empleadores distintos”, concepto que permanece en términos parecidos al presente. En efecto el C.T. de 1994 define al sindicato interempresa como “...aquel que agrupa a trabajadores de dos o más empleadores distintos” (art. 216, letra b.).

<sup>50</sup> Que es “...aquel que agrupa a trabajadores que no dependen de empleador alguno”, de acuerdo con el art. 5 del T.O.D.L. 2756, y que permanece en términos similares al presente.

<sup>51</sup> Que es “...aquel que agrupa a trabajadores de esa rama de la construcción” Art. 5, letra d T.O.D.L. 2756.

<sup>52</sup> Esta categoría de sindicato de primer nivel ha tenido mayores modificaciones normativas.

<sup>53</sup> Prohibición que se estableció a través del D.L. 2347 de octubre de 1978 y que se mantuvo vigente.

<sup>54</sup> Fue establecido por el D.L. 2347 de 1978 y se mantuvo vigente por varios años más.

<sup>55</sup> Art. 6 del T.O.D.L. 2756

texto original del D. L. 2756 (en adelante T.O.D.L. 2756)<sup>56</sup>, (y lo reitera T.O.D.L. 2758) tanto en términos generales, como en términos específicos relativos al supuesto de que una organización de segundo nivel reuniera a sindicatos de una misma empresa: “Las federaciones y confederaciones no podrán negociar colectivamente, aun cuando agrupen a trabajadores de una misma empresa”<sup>57</sup>.

18.2. El paralelismo sindical al interior de una misma empresa. A la vez, este mismo modelo normativo permite el paralelismo sindical al interior de la entidad que sirve de base a la constitución de sindicatos, es decir, la empresa. Por una parte, se pueden constituir tantas organizaciones sindicales reúnan los quórum mínimos<sup>58</sup> y, por la otra, no se reconoce derecho alguno al sindicato más representativo.

Considerando la realidad chilena, en que mayoritariamente las empresas son pequeñas o medianas, el resultado ha sido que no se han podido constituir sindicatos o los que existen son muy pequeños, por consiguiente la tasa de sindicación es muy baja y, lo que es peor, su poder negociador es muy reducido.

A la vez, como resultado directo del paralelismo sindical, sin perjuicio de la intervención de otros elementos, se ha generado un espacio eficaz para las presiones empresariales tendientes a eliminar la organización sindical, asimismo para quitar eficiencia a la negociación colectiva o generar pseudoacuerdos colectivos, como han sido los convenios colectivos suscritos por coaliciones de trabajadores<sup>59</sup>.

---

<sup>56</sup> Al respecto el inciso final del art. 6 prescribe: “Sólo los sindicatos de empresa tendrán derecho a negociar colectivamente”.

<sup>57</sup> Art. 7 del T.O.D.L. 2758.

<sup>58</sup> Al efecto, los requisitos establecidos en el T.O.D.L. 2758 fueron los siguientes:

- En las empresas de 25 y más trabajadores se requiere un mínimo de 25 trabajadores que represente a lo menos el 10% de los trabajadores que laboraren en dicha empresa.
  - En las empresas de menos de 25 trabajadores se requiere un mínimo de 8 trabajadores que represente a lo menos el 50% de los trabajadores de dicha empresa.
  - En los establecimientos de empresa podrán constituir un sindicato un mínimo de 25 trabajadores que representen a lo menos el 50% de los trabajadores de dicha empresa.
  - Cualquiera sea el porcentaje que representen podrán constituir un sindicato de empresa 250 o más trabajadores.
- Por otra parte, las modificaciones que se han planteado son leves: Por la RL. de 1991, (Ley 19.069) se modificó levemente el quórum requerido para las dos primeras categorías de sindicato de empresa, y que apunta a aumentar el número de trabajadores.
- En las empresas de más de cincuenta trabajadores se requiere un mínimo de 25 que representen el 10% de los trabajadores.
  - En las empresas de cincuenta y menos trabajadores se requieren ocho trabajadores que representen a lo menos el 50% de los trabajadores de dicha empresa.

<sup>59</sup> Véase entre otros, de TAPIA GUERRERO, F., “Los convenios colectivos impropios y el derecho a negociar colectivamente”, *Boletín Oficial de la Dirección del Trabajo*, N° 114 de julio de 1998, pp. 1 y ss. Asimismo de ROJAS MIÑO, I., “Los instrumentos colectivos y la necesaria organización laboral”, *Revista Ius et Praxis*, Año 5, N° 2, 1999, pp. 31 y ss.

18.3. La admisión de titularidad a una coalición de trabajadores. Por cierto, el solo hecho de que se reconozca como acuerdo colectivo al suscrito por una coalición transitoria de trabajadores plantea objeciones de política legislativa, por los peligros que encierra una estructura de negociación colectiva sin administradores de los instrumentos colectivos por la parte laboral, peligro que se suma al escaso margen que este modelo normativo reconoce a las partes sociales para el ejercicio de la autonomía colectiva (como es la exclusión de diversas materias, art. 306 C.T.) y la infinidad de requisitos y formalidades exigidos por la ley para dicho ejercicio.

19. El objeto de la negociación colectiva: las materias negociables. Pero además el Plan Laboral, a través del D.L. 2756, prohibió la negociación sobre diversas materias, muchas de ellas claves para cualquier sistema de relaciones laborales. Así el art. 12 del T.O.D.L. 2758 estableció: “No podrán ser objeto de negociación colectiva ni de ningún tipo de convenio o contrato colectivo las siguientes materias...”<sup>60</sup>, entre ellas una que se mantiene hasta esta fecha, (toda vez que las demás fueron suprimidas por la Ley de Reforma Laboral 19069 de 1991 (en adelante L.R.L 19.069) y es la referida a las que “...restringan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa y aquellas ajenas a la misma”. Y cuáles son estas materias, porque en una interpretación extensiva podría entenderse que todas las materias son objeto de regulación por parte del empleador. Pues bien, en razón de que por mandato legal son objeto de negociación colectiva las materias “...que se refieran a remuneraciones, u otros beneficios en especie o en dinero, y en general a las condiciones comunes de trabajo”<sup>61</sup>, podría entonces entenderse que las cláusulas no referidas “directamente” a dichos aspectos de las relaciones laborales se incorporan en la limitación indicada. Pero ello ciertamente violenta el principio de libertad sindical toda vez que muchas de las decisiones referidas a la organización de la empresa tiene incidencia directa sobre el empleo y las condiciones de trabajo, como son a vía de ejemplo, las referidas a término de puestos de trabajo, o la introducción de nuevas tecnologías.

Asimismo, como ocurre con otras materias, la sanción a la infracción de esta prohibición fue la nulidad absoluta<sup>62</sup>, aunque haya sido la plena voluntad de las partes de

---

<sup>60</sup> Art. 12 del T.O.D.L. 2758, entre otras las que se transcriben:

“1.- Las que importen una modificación de derechos irrenunciables de los trabajadores o la modificación de normas legales imperativas o prohibitivas.

2.- Las que sean ajenas al funcionamiento de la empresa o predio, o del establecimiento”.

<sup>61</sup> Art. 306, inc. 1º del C.T.

<sup>62</sup> Tal como establece el inciso segundo del art. 12 del T.O.D.L. 2758: “Las estipulaciones de un contrato o convenio colectivo o de una resolución arbitral que incidan en alguna de las materias referidas precedentemente, adolecerán de nulidad absoluta, aun tratándose de acuerdos o convenios colectivos suscritos directamente entre las partes, sin que haya mediado el procedimiento de negociación colectiva que regula esta ley”.

dicha negociación colectiva. Además el mismo texto legal concedió “acción popular” para demandar la nulidad: “la nulidad será declarada por los tribunales del trabajo, de oficio o a petición de cualquier persona o entidad pública o privada”<sup>63</sup>.

Qué persigue esta rotunda prohibición. Es claro que el legislador de entonces tenía objetivos claros al establecer esta prohibición. Impedir que la negociación colectiva pueda constituir una forma de participación de los trabajadores en la empresa, dando cuenta por tanto de la concepción de empresa y defensa del derecho de propiedad que plantea el nuevo modelo político y que será recogido en la C.P. de 1980.

20. El procedimiento de negociación y el ejercicio de los derechos colectivos. Asimismo, este T.O.D.L. 2758 estableció un pormenorizado procedimiento de negociación colectiva que regula materias tales como, el momento en que se debe presentar el proyecto de acuerdo colectivo, los requisitos del proyecto, plazo para la respuesta, efectos de no responder, los requisitos del acuerdo, las salidas al desacuerdo, etc.

Sin embargo, sí estableció algunos derechos para la parte laboral: por un lado, el deber de negociar de la parte empleadora, el logro de un acuerdo y una reajustabilidad mínima para las remuneraciones y beneficios en dinero. Aunque este último fue rápidamente suprimido; en efecto, la Ley 18.011 de 1981, eliminó este beneficio laboral.

De otro lado, reconoció en parte la procedencia de la huelga durante la negociación colectiva pero sujeta a múltiples restricciones: se podía excepcionar a algunas empresas del ejercicio de la huelga, la declaración de huelga quedaba sujeta a múltiples formalidades, bajo sanción de nulidad si no se observaban, el empleador podía contratar reemplazantes, los trabajadores podían reincorporarse individualmente al trabajo y, además, la huelga tenía una duración máxima de sesenta días, entendiéndose al efecto que si el trabajador no se reincorporaba pasado el día sesenta se presumía que renunciaba al trabajo.

#### **III.4. Las modificaciones al Plan Laboral**

21. Insuficiencias de las reformas. Si bien el Plan Laboral ha tenido algunas modificaciones, las que fueron introducidas por leyes del nuevo sistema democrático, éstas han sido insuficientes para sustituir el modelo normativo. En efecto, hasta ahora las reformas al Plan Laboral sólo han modificado algunas materias sin que pueda estimarse un cambio al modelo normativo.

---

<sup>63</sup> Art. 12, inciso final, del T.O. D.L. 2758.

21.1. Sin embargo, dichas reformas sí han tenido alguna incidencia en la definición de las características del Plan Laboral relativas a las relaciones colectivas de trabajo, en cuanto han disminuido en algún grado el nivel de rigidez e intervencionismo legal. Ello se manifiesta con la supresión de la mayoría de las prohibiciones que establecía originariamente el Plan Laboral y en la admisión de algunas actuaciones sindicales.

En efecto. En primer lugar se han suprimido muchas de las prohibiciones que dispuso el Plan Laboral, como son a vía de ejemplo, las relativas a la negociación supraempresarial, la titularidad negociadora por la parte laboral a organizaciones sindicales diversas del sindicato de empresa y, además, diversas materias objeto de negociación. Pero ello no significó la eliminación de todas las prohibiciones. Permanece vigente, como ya se ha señalado, una bastante particular y que desde luego llamará de inmediato la atención de cualquier observador: las que “...restrinjan o limiten la facultad del empleador de organizar, dirigir y administrar la empresa y aquellas ajenas a la misma”<sup>64</sup>. En segundo lugar, se han reconocido institucionalmente algunas actuaciones sindicales, como el derecho de las organizaciones a constituir organizaciones de carácter central, es decir, se han admitido las centrales sindicales (Ley 19049).

21.2. Además, dichas reformas han introducido la idea de la necesaria garantía de los derechos que integran la libertad sindical, a través de la sanción a las prácticas antisindicales y prácticas desleales en la negociación colectiva<sup>65</sup>. Así, por primera oportunidad el ordenamiento jurídico laboral ha introducido algunos instrumentos de tutela judicial a la libertad sindical, aunque sólo a nivel de justicia ordinaria. Sin embargo, dichos mecanismos han tenido escasa eficacia; pudiendo concluirse que no han logrado garantizar los derechos esenciales referidos.

22. Las reformas laborales pendientes. Como es sabido, el tema de las reformas laborales sigue pendiente. Además de las alcanzadas a inicios de la década del noventa, que sólo se interpretaron como “el máximo posible” en ese particular momento y dada la correlación de fuerzas políticas, han sido presentadas otras reformas sobre materias similares y que fueron rechazadas hacia fines del año 1999 por los partidos de la derecha política. Y hoy, a fines de este año 2000, se discute un proyecto legal de una nueva reforma en el área de las relaciones colectivas de trabajo.

---

<sup>64</sup> Art. 306 del C.T.

<sup>65</sup> Título IX del Libro III del C.T. y Título VIII del Libro IV del C.T., respectivamente.

#### IV. OBSERVACIONES FINALES

23. De los datos aportados en este análisis queda de manifiesto que en Chile el Estado no ha tenido una posición de indiferencia a las relaciones colectivas de trabajo. En contrario, ha asumido una posición activa pero no de promoción sino que de intervención a la autonomía colectiva y ello a través de un instrumento jurídico privilegiado como es la ley. Si bien la intervención estatal ha sido una constante en los distintos modelos normativos de relaciones laborales que han estado vigentes en nuestro país (es decir, el del C.T. de 1931, el del Plan Laboral y el del Plan Laboral con las modificaciones de las Reformas Laborales), las diferencias se plantean respecto de los objetivos que ha tenido dicha intervención.

Por una parte se ha planteado el objetivo de control del sujeto sindical y, en parte, del sistema de relaciones laborales, tal como se presenta en el antiguo modelo normativo del C.T. de 1931. Sin embargo, conjuntamente y, en especial, con las modificaciones introducidas en el último período de vigencia de dicho modelo, es decir entre 1964 y 1973, se presenta el fin de promoción del sujeto sindical y de aumento de su poder negociador. El problema que se plantea en algunos casos es el instrumento utilizado para el logro de estos últimos objetivos: la intensificación de la intervención estatal, como es en las Comisiones Tripartitas, en la cual el Estado se configura como un tercer sujeto de las relaciones laborales.

De otra parte, el modelo normativo del Plan Laboral mantuvo el objetivo de control del sujeto sindical y del sistema de relaciones laborales, pero variaron radicalmente los demás objetivos. En efecto, ya no se pretende fortalecer al actor sindical y tampoco ampliar su poder sindical; al contrario, se disminuye su poder negociador al ámbito de la empresa dentro de un estricto marco. Para ello, se utilizan instrumentos jurídicos inusuales en el ámbito de las relaciones laborales, como son la nulidad absoluta, la acción popular para solicitarla y el establecimiento de nuevas figuras delictivas, como fue la representación de la organización de trabajadores que no tuviera personalidad jurídica.

Si bien las reformas laborales han suprimido muchos de estos “especiales” instrumentos jurídicos, el Estado mantiene su rol intervencionista al fijar un estricto marco de las relaciones colectivas de trabajo, limitando de esta manera la autonomía colectiva.

24. La interrogante que se plantea es si el modelo normativo actualmente vigente (es decir, el del Plan Laboral con las modificaciones introducidas por las Reformas Laborales) está conforme con el principio de libertad sindical; pregunta que se actualiza con la reciente incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de los Convenios N. 87 y

N. 98 de la Organización Internacional del Trabajo<sup>66</sup>. Y la respuesta es negativa. Parece clara en este ordenamiento la no aceptación de la autonomía colectiva, junto con la transgresión de distintas dimensiones de este principio que es la libertad sindical<sup>67</sup>.

Por consiguiente, este modelo normativo requiere modificaciones profundas en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo (y, desde otra perspectiva, también en el campo de las relaciones individuales), a fin de permitir su adecuación al principio de libertad sindical, en conformidad a los compromisos internacionales contraídos por el Estado de Chile y a la plena vigencia de los derechos fundamentales.

25. Pero esta tarea no se agota en tal labor (o, más bien, no debería agotarse en esa labor). Una sociedad democrática y pluralista requiere, entre otros muchos desafíos, organizaciones sindicales fuertes, que puedan cumplir sus objetivos, entre otros, el de representar eficazmente los intereses y derechos de los trabajadores. Por tanto, la ley debería promover estas organizaciones y, asimismo, promover la autonomía colectiva<sup>68</sup>. En definitiva, se requiere que uno de los instrumentos jurídicos privilegiados como es la ley, pueda cumplir un nuevo rol en el ámbito de las relaciones colectivas de trabajo, y este es el de constituirse en una legislación promocional del sujeto sindical.

---

<sup>66</sup> Publicados en el *Diario Oficial* en mayo de 1999.

<sup>67</sup> Véase al respecto, de ROJAS MIÑO, I., “Las contradicciones entre el modelo normativo de negociación colectiva y el principio de libertad sindical”, en *Anuario de Derecho del Trabajo y Seguridad social*, N. 1/2000; Sociedad Chilena de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, Santiago de Chile, 2000.

<sup>68</sup> Aunque esta es una obligación que emana directamente del Convenio N. 98 de la OIT, recientemente ratificado por el Estado de Chile.