



Observatorio
Judicial

Informe N° 51

Radiografía a las prácticas antisindicales

MARZO 2023

www.observatoriojudicial.org

INTRODUCCIÓN

¿Cuál ha sido la evolución de prácticas antisindicales en los tribunales laborales del país? El principal objetivo de este estudio es mostrar cuantitativamente los ingresos, tipos de términos y el resultado de las sentencias por prácticas antisindicales (“PAS”). Para lo anterior, se analizaron los datos publicados por el Poder Judicial¹ sobre ingresos y términos de práctica antisindical durante el período 2015-2021, así como 869 sentencias, que representan la casi totalidad de fallos dictados durante el mismo período. De esta forma, el estudio se estructura en dos partes: primero una exposición y análisis de los ingresos, términos y sentencias de los juicios por PAS en la justicia del trabajo. En segundo lugar, se esboza una posible hipótesis para explicar el comportamiento de dichas causas.

Los principales hallazgos del estudio, y que veremos en detalle, son que durante el período 2015-2021 se produce: 1) Una disminución en los ingresos de prácticas antisindicales en los tribunales laborales. 2) Una caída en los términos de PAS por conciliación. 3) En cuanto a la sentencias, un mayor porcentaje de rechazo de las PAS. 4) Peores resultados en las denuncias interpuestas por los sindicatos. A modo de hipótesis desarrollaremos como posible explicación a dichos fenómenos que la reforma del 2016 —ley N° 20.940—, que modernizó la negociación colectiva y disposiciones sindicales, tuvo como efecto mejorar las relaciones laborales entre sindicatos y empleadores, disminuyendo así la litigiosidad por prácticas antisindicales.

Brevemente, las prácticas antisindicales son conductas que el Código del Trabajo (“CT”) determina² como vulneradoras de la libertad sindical. Por ejemplo, el CT sanciona como práctica antisindical obstaculizar la formación de sindicatos o entregar beneficios a los trabajadores que no se afilien a estos. Así, el mismo código establece un procedimiento³ para denunciar dichas acciones ante los tribunales laborales. Además, la denuncia puede ser realizada por los sindicatos, el empleador y la Dirección del Trabajo (“DT”)⁴.

Por último, una de las razones que motivan el presente estudio es uno de los cambios jurisprudenciales más relevantes del 2022. A saber, la sentencia del Tribunal Constitucional (“TC”) que declaró *aplicable* la norma que prohíbe al Estado contratar por dos años, empresas o personas naturales que fuesen condenadas judicialmente por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores. En efecto, la ley N° 19.866 establece dicha prohibición⁵. Sin embargo, esa norma tenía

¹ El criterio de selección fue todos los juicios que los tribunales laborales categorizan como prácticas antisindicales. Disponible en: <https://numeros.pjud.cl/>

² Las prácticas antisindicales se regulan entre los artículos 289 a 292 bis del Código del Trabajo. Es un criterio uniforme en la jurisprudencia laboral considerar el listado legal como abierto, es decir, pueden configurarse prácticas antisindicales que no estén expresamente descritas en la ley.

³ El código del trabajo establece el procedimiento de tutela laboral —artículos 485 y ss— para resolver las denuncias por prácticas antisindicales.

⁴ El caso de la DT es especial, porque la ley le obliga a denunciar las prácticas que estime como antisindicales y de las cuales tome conocimiento.

⁵ El artículo 4º de la Ley N° 19.886 establece: “Quedarán excluidos quienes, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales (...)”.

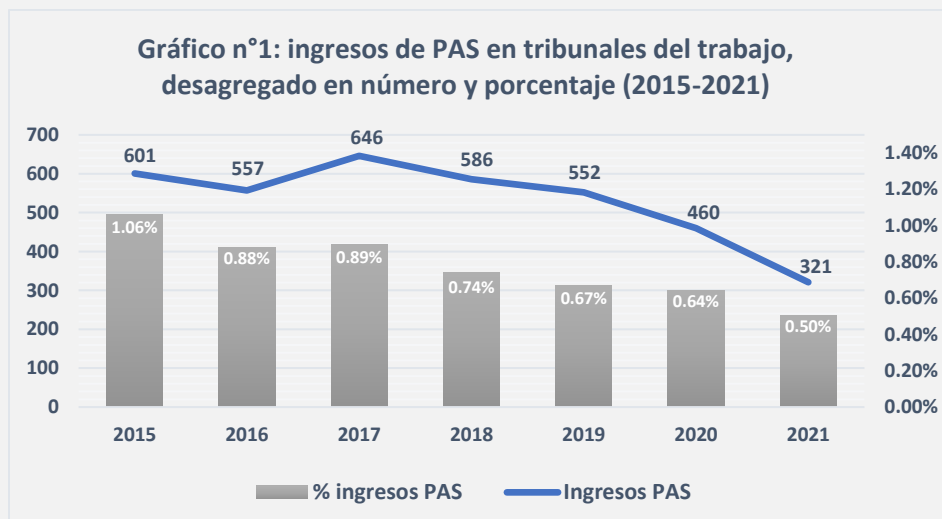
escasa aplicación, debido a que el TC declaraba inaplicable la sanción por estimarla, entre otros motivos, desproporcionada⁶.

Ahora bien, el nombramiento de dos nuevas ministras para integrar el TC, por parte del actual Gobierno —Nancy Yáñez y Daniela Marzi— modificó esta tendencia jurisprudencial asentada desde el 2017. El dos de agosto del 2022, con el voto favorable de las nuevas magistradas, se declaró aplicable la sanción⁷. Por tanto, de mantenerse en el TC esta nueva línea jurisprudencial, toda persona que sea condenada por prácticas antisindicales quedará vedada de suscribir contratos de compra o servicios con el Estado. Este efecto jurídico da un nuevo significado y trascendencia a los juicios por prácticas antisindicales.

EVOLUCIÓN DE LOS JUICIOS POR PAS EN LOS TRIBUNALES LABORALES

A) Ingresos de PAS 2015-2021

El primer aspecto a analizar es el ingreso de causas por prácticas antisindicales durante el período 2015-2021. Es relevante constatar que durante el lapso de siete años el número de denuncias ha caído sistemáticamente: desde 601 ingresos el 2015, hasta 321 ingresos el 2021. Si bien, las PAS siempre han representado un porcentaje ínfimo del total de ingresos de causas laborales⁸, es significativo que ese porcentaje se ha reducido a la mitad desde un 1,06% a un 0,5% (ver gráfico n°1). En síntesis, las causas por PAS han disminuido. La pregunta es ¿por qué razón han decaído el ingreso de denuncias por prácticas antisindicales?



B) Términos de PAS 2015-2021

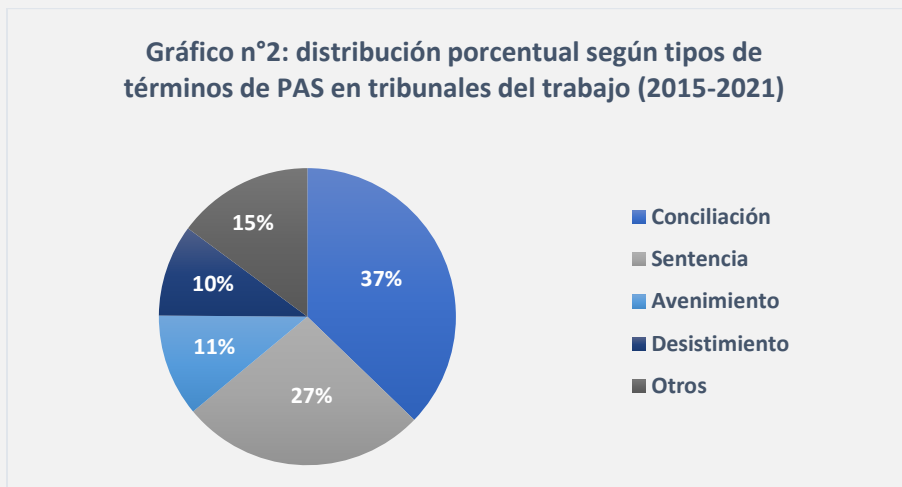
Respecto a las maneras en que terminan las causas por PAS durante el período 2015-2021 los datos más relevantes son el alto porcentaje de términos por acuerdo entre las partes, es decir, si consideramos los términos por conciliación y avenimiento, resulta que casi la mitad —48%— de los juicios terminaron por

⁶ Ver sentencias roles n°3570-18 y n°3702-18, ambas del Tribunal Constitucional.

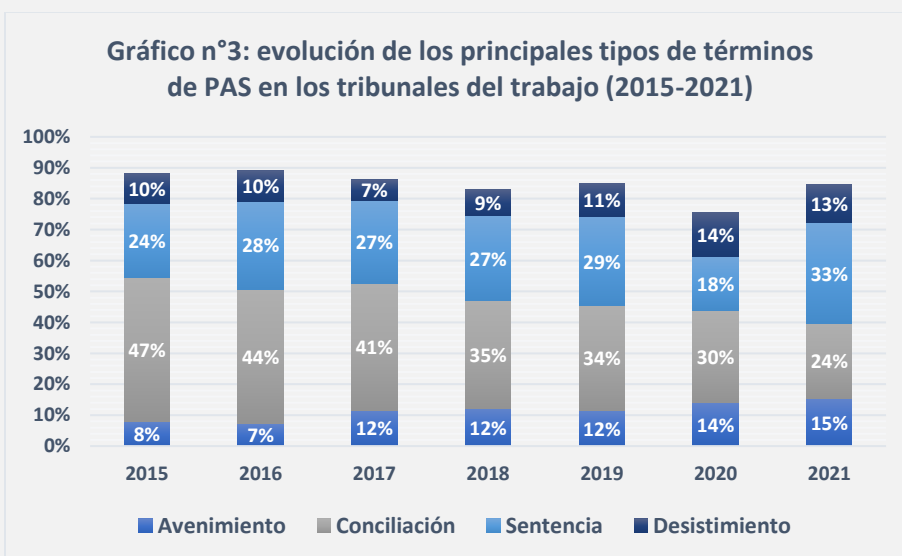
⁷ Ver sentencia rol n°12.288-22 del Tribunal Constitucional.

⁸ A modo de ejemplo el 2021 ingresaron un total de 63.931 causas a los tribunales laborales del país. De ese total 321 eran PAS.

un acuerdo de las partes (ver gráfico n°2). Es posible dar una lectura positiva a ese alto porcentaje, bajo el argumento de que las partes logran resolver compositivamente. Sin embargo, esa alta cifra más bien sugiere una desconfianza del empleador, y prefiere lograr un acuerdo antes que exponerse al riesgo de una condena judicial o una salida más expedita al conflicto con el sindicato. Esta posibilidad parece respaldarse, según veremos, en la evolución de la conciliación y el resultado de las sentencias.

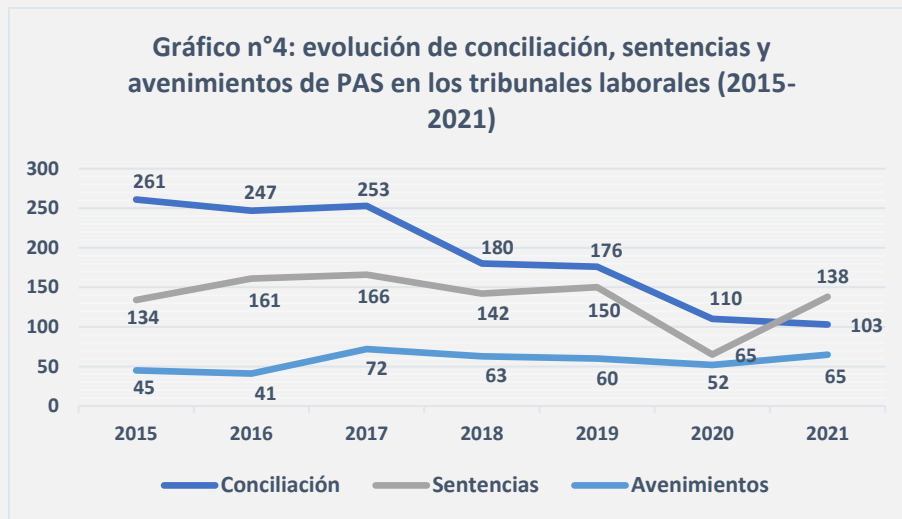


Al analizar la evolución de los principales tipos de términos, durante los siete años, vemos que las conciliaciones han disminuido de un 47% a un 24%. Mientras las sentencias han aumentado en nueve puntos porcentuales —de 24% a un 33%— y los avenimientos de un 8% a un 15% (ver gráfico n°3). Lo interesante es que el aumento de avenimiento y sentencias no se debe a un efectivo aumento en los números, sino que se han mantenido estables. Por eso, el aumento porcentual se explica por menor cantidad de términos, que es correlativa a la menor cantidad de ingresos (ver gráfico n°1).



Al contrario, los términos por conciliación sí han caído a más de la mitad: desde 261, en 2015, hasta 103 en 2021 (ver gráfico n°4). Es decir, el número de conciliaciones ha caído no sólo debido al menor número general de términos, si no que, y esto es lo relevante, en el tiempo las partes cada vez concilian menos y

esperan el veredicto del juez. Hasta aquí surgen dos tendencias llamativas sobre las PAS: primero, sus ingresos han disminuido y, segundo, han disminuido los términos por conciliación. Una vez más, ¿qué podría explicar estas tendencias?

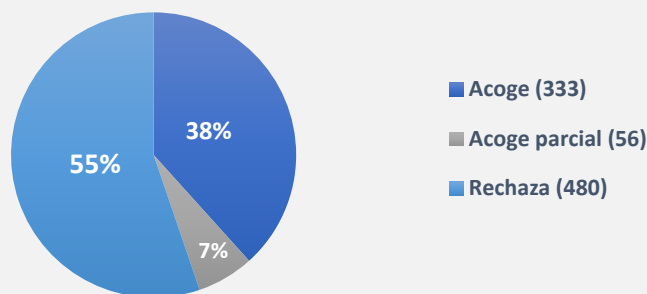


C) Sentencias de PAS 2015-2021

Por último, queda analizar el resultado de las sentencias durante el período 2015-2021. El primer dato ilustrativo es que, durante el período 2015-2021, el 55% de los fallos rechazaron la denuncia por práctica antisindical, es decir, el juez laboral determinó que no existió o no se logró probar alguna acción que vulnerara la libertad sindical. En números, esto significa que, de 869 sentencias, en 480 oportunidades se desestimó la denuncia, en 333 se acogió y en 56 casos se acogió parcialmente (ver gráfico n°5). Al desagregar los porcentajes por año, no se observan fenómenos destacables, es decir, se mantiene una tendencia relativamente estable⁹.

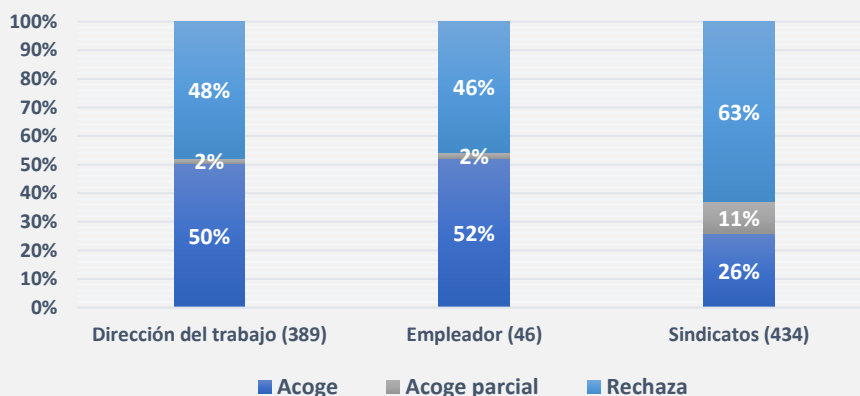
⁹ El recurso de nulidad juega un papel más bien secundario, ya que las cortes de apelaciones por lo general han rechazado el recurso. De un total de 869 sentencias, en el 60% de las veces se interpuso la nulidad. Sin embargo, el 86% de las veces las cortes de apelaciones rechazaron el recurso y confirmó la sentencia del tribunal laboral. En cambio, en sólo 44 oportunidades se acogió el recurso de nulidad.

Gráfico n°5: resultado general de las sentencias por PAS en tribunales del trabajo (2015-2021)

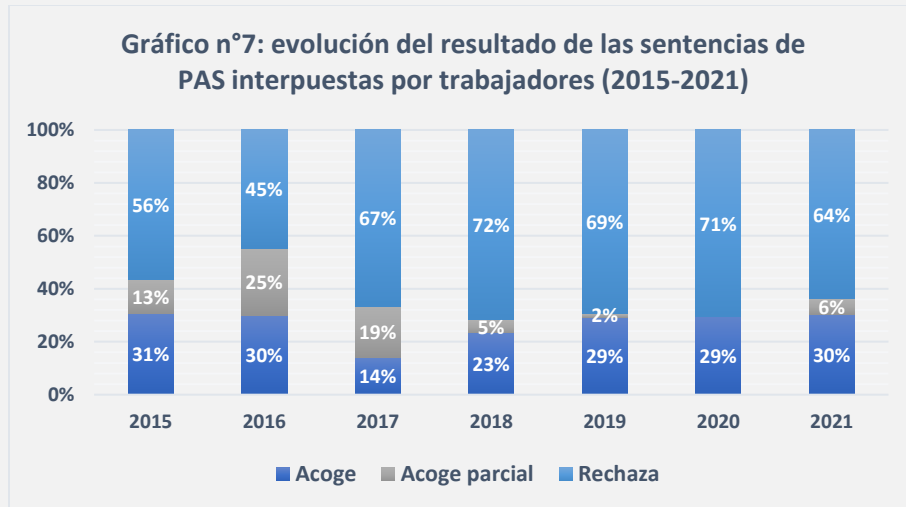


Donde se produce un fenómeno destacable es en los resultados de denuncias por PAS, según el tipo de denunciante: mientras la DT y el empleador tienen una tasa de fracaso bajo el 50%, en el caso de los sindicatos el porcentaje es del 63% (ver gráfico n°6). En otras palabras, las denuncias que provienen de los sindicatos son más rechazadas que, por ejemplo, las que interpone la Dirección del Trabajo, por una diferencia de 15 puntos porcentuales.

Gráfico n°6: resultados de las sentencias de PAS desagregados por denunciante (2015-2021)



Lo más llamativo de los resultados de las denuncias interpuestas por los sindicatos es su evolución en el tiempo, ya que entre el año 2016 y 2017 se produce un punto de inflexión. En efecto, durante los años 2015 y 2016 los sindicatos tenían una tasa de rechazo del 56% y 45%. Sin embargo, a partir del año 2017 en adelante se produce un notable cambio de tendencia, ya que la tasa de rechazo aumentó al 67%, e incluso superó el 70% en los años 2018 y 2021 (ver gráfico n°7). Si durante los años 2015 y 2016 se rechazaron el 50% de las denuncias, durante los años 2017-2021 se rechazaron el 68%. Es decir, 2/3 de las denuncias interpuestas por los sindicatos fueron desestimadas por los jueces laborales. Una vez más ¿que podría explicar este cambio en los resultados de las denuncias de los sindicatos?



HACÍA UNA POSIBLE EXPLICACIÓN

El análisis de los datos sobre la evolución de las causas por prácticas antisindicales en los tribunales laborales ha mostrado los siguientes fenómenos durante el período 2015-2021:

- 1) Una caída constante en el ingreso de denuncias por prácticas antisindicales. En efecto, si el 2015 ingresaron 601 denuncias, las cuales representaban el 1% de los ingresos totales de los juzgados laborales, para el 2021 ingresaron 321, representando el 0,5% de las nuevas causas.
- 2) Una caída en los términos de PAS por conciliación. En términos generales durante el período 2015-2021, la conciliación representó la principal forma de término con un 37%. Sin embargo, en su evolución temporal la conciliación ha caído desde un 47% hasta un 24%.
- 3) Dentro del resultado de las sentencias destacan dos fenómenos: primero los sindicatos tuvieron, en general, peores resultados que, por ejemplo, la DT —63% de rechazo versus 48% de rechazo—. El segundo fenómeno es el abrupto cambio de tendencia en los resultados de los sindicatos. Si durante los años 2015 y 2016 se rechazaron el 50% de las denuncias presentadas por sindicatos, durante los años 2017-2021 les rechazaron el 68%.

¿Es posible una explicación conjunta de estos tres eventos? A continuación, aventuramos la siguiente hipótesis para explicar la evolución de las PAS en los tribunales laborales. De los tres fenómenos la clave explicativa estaría en el tercero, específicamente en el cambio entre el año 2016 y 2017 del resultado de las PAS deducidas por los sindicatos. En efecto, el año 2016 entró en vigencia la ley N° 20.490 que modernizó los mecanismos sindicales y de negociación colectiva con el fin de fortalecer la relación laboral entre sindicatos y empleadores.

Es más, en el mensaje de la ley se afirmaba expresamente que uno de los resultados esperados por esta era:

“Legitimar un sistema institucional que permita procesar el conflicto laboral al interior de las empresas, generando un procedimiento que contiene un conjunto de incentivos destinados a promover el diálogo directo entre las partes, el acuerdo y mecanismos pacíficos de resolución de controversias”.

Precisamente, los datos analizados sobre la PAS parecen avalar que este objetivo se ha cumplido, dado que las denuncias por prácticas antisindicales se han reducido a la mitad. También permitiría explicar la caída de la conciliación y la evolución de los resultados de los sindicatos.

En efecto, si la ley mejoró los mecanismos de relación entre los sindicatos y el empleador, entonces es posible que un porcentaje de las denuncias posteriores a la reforma respondan a medidas de presión sin fundamento jurídico, y esa instrumentalización quede en mayor evidencia. De ahí, es posible entender la caída en la conciliación, dada una mayor expectativa y confianza en que los tribunales desestimarán las denuncias por carecer de fundamento. Precisamente, los peores resultados que empiezan a obtener los sindicatos desde el 2017 en adelante sería un signo de esta instrumentalización¹⁰.

Ahora bien, más allá de las plausibles hipótesis, es un hecho que la litigiosidad por prácticas antisindicales ha caído en el tiempo. Esto es un buen indicio, dado que reflejaría una mejor relación entre los sindicatos y los empleadores. Si la caída se debe efectivamente a las reformas legales del 2016, entonces es un poderoso antecedente a la idea que los tribunales deben ocupar un papel secundario en los conflictos sociales. El camino no es más tribunales y procesos, sino diseñar buenas instituciones y políticas públicas que permitan a las partes en tensión procesar por sí mismas sus intereses en pugna, evitando la judicialización.

Por tanto, frente a los conflictos de relevancia social, más que depositar su solución en los tribunales, la tarea y responsabilidad radica en crear una buena institucionalidad que precisamente evite lo más posible que la sede judicial sea el principal espacio para resolver los problemas. Por último, y dada la sensibilidad del sistema a los incentivos institucionales, quedará por ver si la nueva jurisprudencia del TC vendrá a modificar la actual tendencia judicial de las PAS. Ahora, bajo el riesgo de quedar vedado de contratar con el Estado, las denuncias por PAS pueden ser una fuerte medida de presión que lleve a aumentar las denuncias y los términos por conciliación.

¹⁰ Otra posible explicación es que durante la pandemia se haya hecho un mayor uso del artículo 342 del Código del Trabajo —derecho al piso mínimo— y el efecto de la dictación de la ley n°21.235 de mayo del 2020, que suspendió los procesos electorales sindicales. Lo anterior podría explicar la disminución del ingreso de prácticas antisindicales, pero no permite explicar adecuadamente la disminución de conciliaciones y el cambio de tendencia de los resultados de los sindicatos, lo cual ocurrió antes del inicio de la pandemia.