



# Los derechos laborales y el Covid-19 en Chile, a un año del inicio de la pandemia

por Rodrigo Palomo Vélez

## 1) Panorama general del país después de un año de la declaración mundial de la pandemia

El 3 de marzo de 2020 se informó el primer contagio por coronavirus en Chile. Al 26 de marzo de 2021, fecha de cierre de este trabajo, se ha registrado un total de 962.321 casos (897.975 recuperados, 41.151 activos y 22.587 fallecidos), en un país de 19.107.216 habitantes. La cifra de personas que ha recibido al menos la primera dosis de vacuna asciende a 6.263.052 (<https://www.gob.cl/coronavirus/cifrasoficiales/>).

Tempranamente, mediante Decreto N° 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, se declaró estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en todo el territorio de Chile, el que ha ido prorrogándose hasta el 30 de junio de 2021.

Al hilo del estado de catástrofe, el Gobierno ha adoptado diversas medidas con el propósito -muy parcialmente logrado- de reducir sustancialmente la movilidad de las personas. Con todo, los efectos de la crisis sanitaria, y las medidas y restricciones para superarla (<https://www.gob.cl/coronavirus/pasoapaso/>), sin duda han tenido un gran impacto en el trabajo y el empleo.

## 2) Principales medidas referidas al trabajo asalariado adoptadas durante la pandemia

Diversos han sido los institutos jurídico-laborales que han resultado afectados por la crisis derivada de la pandemia, y diversas también han sido las normas para intentar hacerle frente. Ha debido echarse mano a normas preexistentes, y se han creado otras durante este tiempo, algunas transitorias, otras con carácter permanente (aunque aprovechándose de la emergencia).

Entre las normas esenciales que han sido sacadas al pizarrón hay que resaltar aquellas que consagran el deber empresarial de protección eficaz de la vida y salud de los trabajadores, que han debido mostrar toda su valía y virtualidad expansiva en este contexto de crisis.

En términos generales, el artículo 184 del Código del Trabajo establece que el empleador está obligado a tomar todas las medidas necesarias para proteger eficazmente la vida y salud de los trabajadores, informando de los posibles riesgos y manteniendo las condiciones adecuadas de higiene y seguridad en las faenas, como también los implementos necesarios para prevenir accidentes y enfermedades profesionales.

Sin perjuicio de este deber general de protección, que se ha traducido en diversas obligaciones específicas en el contexto de la pandemia, el Código del Trabajo establece también el derecho de

los trabajadores a interrumpir sus labores y, de ser necesario, abandonar el lugar de trabajo cuando consideren, por motivos razonables, que continuar con ellas implica un riesgo grave e inminente para su vida o salud (artículo 184 bis).

Ambas normas han resultado muy importantes para el trabajo que ha continuado realizándose de manera presencial. Para una comprensión más concreta de la aplicación de estas normas durante el último tiempo debe considerarse, por una parte, la interpretación administrativa que se ha dado de las mismas y, por otra, la tutela judicial en diversos tribunales del país, que, mediante acciones constitucionales de protección y acciones de tutela laboral, han canalizado la reclamación de medidas cautelares de la vida y salud de los trabajadores.

Por otro lado, entre las normas laborales de existencia previa a la pandemia, cabe mencionar aquellas referidas a la terminación del contrato de trabajo. En particular, han tenido que reinterpretarse las normas que regulan la procedencia de ciertas causales de despido, como la causal objetiva de caso fortuito o fuerza mayor, la causal económica de necesidades de la empresa, o la causal subjetiva de ausencias injustificadas al trabajo. La presión sobre el sistema vigente de terminación del contrato de trabajo vuelve a mostrar la muy resentida estabilidad en el empleo en nuestro país. Piénsese, por ejemplo, que no se contempla ninguna protección frente a los despidos colectivos.

En paralelo, han proliferado medidas alternativas de cumplimiento de obligaciones contractuales, esencialmente transitorias, y -al menos formalmente- consensuadas. Éstas han estado referidas fundamentalmente al uso de vacaciones, horarios diferidos y sistemas de turnos, límite de usuarios y separación de espacios, para resguardar el distanciamiento social en los lugares de trabajo.

Con todo, el foco de atención normativa principal ha estado en dos institutos jurídico-laborales: los efectos del caso fortuito o fuerza mayor en el contrato de trabajo, y el teletrabajo. En el primer caso, la regulación legal aprobada es transitoria, y regirá sólo durante la emergencia sanitaria. En el segundo, se trata de una normativa que, aunque apuró su trámite legislativo por la pandemia, tiene vocación de permanencia y regirá también después de que se superen sus efectos.

La Ley N° 21.227, conocida coloquialmente como “ley de protección del empleo”, regula los efectos del caso fortuito o fuerza mayor en materia de suspensión y terminación de contratos de trabajos. En términos simples, habilita de forma excepcional y transitoria el acceso a fondos del seguro de cesantía en determinados supuestos de suspensión contractual y de reducción de jornada; concretamente, cuando la empresa se encuentre impedida de funcionar producto de los actos de autoridad (por ejemplo, por cuarentena) o vea afectada su actividad total o parcialmente producto de las medidas sanitarias.

Esta normativa es reflejo de una mala política pública levantada con una pésima técnica legislativa, lo que se demuestra con los varios parches que se le han ido agregando (tanto para extender su vigencia como para modificar los beneficios que otorga; por ejemplo, la Ley N° 21.263) y el impacto que ha tenido esta ley en la realidad de las relaciones laborales, generando un sinnúmero de problemas aplicativos y vaciando la protección frente al desempleo.

Otras leyes laborales de emergencia, de carácter y alcance más específico, pero también con vigencia temporal asociada a la pandemia, son la ley de crianza protegida o de postnatal de emergencia, y la ley que suspendió las elecciones sindicales.

Ley N° 21.247 establece dos tipos de beneficios. Por una parte, permite acogerse a la ley de protección del empleo a los padres y cuidadores afiliados al seguro de cesantía que tengan a su

cuidado personal niños pequeños cuyo colegio, jardín infantil o sala cuna esté cerrado temporalmente por la pandemia. Por otra parte, permite la extensión del permiso postnatal parental para madres o padres que estén haciendo uso de esta licencia médica preventiva y cuyo término ocurra mientras dure la vigencia del estado de catástrofe.

La Ley N° 21.235, por su lado, suspendió de pleno derecho los procesos electorales sindicales que se habían iniciado antes de la declaración del estado de catástrofe, y aquellos que debían iniciarse durante el estado de excepción, prorrogando el mandato de los dirigentes en funciones.

De otra parte cabe mencionar, conforme se adelantó, la Ley N° 21.220, sobre trabajo a distancia y teletrabajo, que si bien venía discutiéndose desde el 2018, vio presionada su conclusión en marzo de 2020. Esta ley vino a regular esta forma de trabajo que se ha extendido precisamente por la pandemia y las exigencias de distanciamiento social.

La ley regula principalmente el pacto -genético o modificadorio- que sostiene esta modalidad laboral, temporal o indefinida, estableciendo sendos deberes empresariales, entre los que destacan los referidos a la provisión, mantención y reparación de los equipos, herramientas y materiales para el trabajo a distancia o teletrabajo, y a la seguridad y salud laboral. Ahora bien, el grueso de esta normativa se destina a las reglas especiales sobre jornadas y descansos.

No puede valorarse el mérito de esta ley sólo por su texto, sino que es indispensable proyectar cómo será su implementación en la práctica de las relaciones laborales, pues regirá no sólo mientras dure la emergencia sanitaria, sino que perdurará para cuando se retome la normalidad.

Una ley que se construye esencialmente sobre el acuerdo de las partes para definir la procedencia, condiciones y efectos del trabajo a distancia y teletrabajo, debería considerar, como premisa básica, que ese acuerdo normalmente no se alcanzará en situación de igualdad entre trabajador y empleador. Dicho de otra forma, cuando se abre la puerta a la flexibilidad laboral, sin los debidos resguardos, puede ocurrir que los trabajadores se vean forzados a pactar, no por voluntad libre, sino por necesidad de mantener la fuente de ingresos. Las fórmulas de flexibilidad horaria o derechamente la exclusión de la limitación a la jornada de trabajo, cuando se pacta trabajo a distancia o teletrabajo, no quedan suficientemente contrapesadas con el reconocimiento, ahora explícito, del derecho a la desconexión laboral.

En lo que dice relación con los trabajadores del sector público, la intervención legislativa ha sido menor. Si bien quedan cubiertos por normas de emergencia específicas (ley de crianza protegida y suspensión de elecciones de asociaciones de funcionarios), no les son aplicables las leyes de protección del empleo ni de trabajo a distancia o teletrabajo. Sin embargo, ha sido importante el rol que ha asumido la Contraloría General de la República, en ejercicio de sus facultades interpretativas. Destaca, en este sentido, su dictamen N° 3610, de 17 de marzo de 2020, sobre medidas de gestión que pueden adoptar los órganos de la Administración del Estado a propósito del brote de Covid-19. Este dictamen ha permitido dar certezas mínimas sobre la procedencia del teletrabajo, posibles eximiciones de asistencia y trabajo presencial de emergencia.

### **3) Principales medidas de protección social dirigidas especialmente para los trabajadores precarios, asalariados o no**

Durante la pandemia el Gobierno ha implementado diversas medidas de protección social, que han resultado ciertamente insuficientes, hiperfocalizadas, hiperfragmentadas y con persistencia en el goteo. Entre este tipo de medidas destacan:

- Ley N° 21.218, que crea un subsidio para alcanzar un Ingreso Mínimo Garantizado (enfocado en trabajadores asalariados del sector privado).
- Bono de emergencia COVID-19 (forma parte del Plan de Emergencia Económica del Gobierno, para apoyar a las familias más vulnerables: <https://www.bonocovid.cl/>).
- Ingreso Familiar de Emergencia, conocido como “IFE” (enfocado en trabajadores informales con bajos ingresos: <https://www.ingresodeemergencia.cl/>).
- Ley 21.242, sobre seguro de protección de ingresos para trabajadores independientes (beneficio transitorio con motivo de la propagación del Covid-19).
- Apoyo a la clase media (enfocado en trabajadores formales e independientes que han visto reducidos sus ingresos): bonos, préstamos y postergación de contribuciones.
- Subsidios específicos a la contratación laboral y formalización del empleo.
- Apoyo a las pymes: condonación de intereses y multas, prórrogas de patentes, postergación de cuotas de créditos bancarios, entre otras medidas.

#### **4) Consecuencias posibles sobre la organización del trabajo y conclusiones**

La actual no es ni la primera ni la última crisis que deberá enfrentar el Derecho del Trabajo. Pero ésta no es una crisis más. La pandemia del coronavirus ha generado una crisis sanitaria, social y económica sin precedentes. Además de su carácter global, su intensidad y extensión todavía inciertas, del confinamiento y la paralización de actividades, la crisis actual se superpone a otras, de arrastre.

El impacto de esta crisis en el trabajo y las relaciones laborales es enorme, inconmensurable. El extraordinario impacto del Covid-19 en el desplome de la economía y en la pérdida de tejido productivo y de empleo no será pasajero. Por lo mismo, la reformulación del Derecho del Trabajo también debe pensarse con largo alcance, toda vez que en la reanudación de la normalidad las cosas no serán como antes.

La crisis del Covid-19 pilló a nuestro país en un momento complejo. El impacto laboral del estallido social iniciado en octubre de 2019, el histórico itinerario constituyente derivado del mismo y el recrudescimiento de la política legislativa de flexibilidad laboral sirven de telón de fondo a la crisis pandémica.

Esta nueva crisis puso en evidencia las falencias del Derecho Laboral neoliberal y la carencia de un Estado de Bienestar. El mercado laboral heterogéneo y precario ya estaba ahí, pero ahora se nos presenta con máxima crudeza, recordándonos la alta temporalidad contractual, la informalidad, los débiles derechos colectivos y la limitada eficacia de derechos laborales.

En el caso chileno, la crisis pandémica nos ha refregado la fragilidad de nuestro modelo de relaciones laborales y la falta de una verdadera transición laboral post dictadura. Urge, pues, repensar las normas laborales en clave democrática.

#### **Enlaces oficiales a normativa citada:**

- Decreto N° 104 del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que declara estado de excepción constitucional de catástrofe, por calamidad pública, en el territorio de Chile (publicado en Diario Oficial el 18 de marzo de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143580&idParte=&idVersion=>

- Decreto con Fuerza de Ley N° 1 del Ministerio del Trabajo y Previsión Social, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del Código del Trabajo (publicado en el Diario Oficial el 16 de enero de 2003).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=207436>

- Ley N° 21.218, que crea un subsidio para alcanzar un Ingreso Mínimo Garantizado (publicada en el Diario Oficial el 3 de abril de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1144041>

- Ley N° 21.220, que modifica el Código del Trabajo en materia de trabajo a distancia (publicada en el Diario Oficial en 26 de marzo de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1143741>

- Ley N° 21.227, que faculta el acceso a prestaciones del seguro de desempleo de la Ley N° 19.728, en circunstancias excepcionales (“Ley de protección del empleo”, publicada en el Diario Oficial el 6 de abril de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1144080>

- Ley N° 21.235, que suspende temporalmente procesos electorales de directivas y delegados sindicales, y prorroga la vigencia de los mandatos de dichos directores y delegados sindicales en los casos que indica (publicada en el Diario Oficial el 29 de mayo de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1145841>

- Ley N° 21.242, que establece un beneficio para los trabajadores independientes que indica (publicada en el Diario Oficial el 24 de julio de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1146920>

- Ley N° 21.247, que establece beneficios para padres, madres y cuidadores de niños o niñas, en las condiciones que indica (“Ley de crianza protegida o postnatal de emergencia”, publicada en el Diario Oficial el 27 de julio de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1147763>

- Ley N° 21.263, que flexibiliza transitoriamente los requisitos de acceso e incrementa el monto de las prestaciones al seguro de desempleo de la Ley N° 19.728, con motivo de la pandemia originada por el Covid-19, y perfecciona los beneficios de la Ley N° 21.227 (publicada en el Diario Oficial el 4 de septiembre de 2020).

<https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1149144>

### **Bibliografía sugerida:**

- Domínguez, Álvaro; Rosas, Diego (Coord.). “Derecho del Trabajo y los efectos laborales de la crisis y emergencia sanitaria en Chile”. Thomson Reuters, Chile (2020).
- Pinto, Yenny. “Aspectos laborales frente al término o suspensión del contrato en tiempos de pandemia”. Tirant Lo Blanch, Chile (2020).

**Rodrigo Palomo Vélez**

Doctor en Derecho del Trabajo y Seguridad Social, por la Universidad de Valencia (España)  
Decano de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Talca (Chile)

Miembro Comité Ejecutivo para América Latina CIELO

[rpalomo@utalca.cl](mailto:rpalomo@utalca.cl)