

0000737

SETECIENTOS TREINTA Y SIETE



2024

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.946-2023

[13 de marzo de 2024]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4º,
INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886, DE
BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y
PRESTACIÓN DE SERVICIOS; Y 495, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO
DEL TRABAJO

LAYNER S.P.A.

EN EL PROCESO RIT T-64-2021 SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL
TRABAJO DE VALDIVIA, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE
APELACIONES DE VALDIVIA, POR RECURSO DE NULIDAD, BAJO EL ROL N°
385-2022 (LABORAL COBRANZA)

VISTOS:

Que, Layner S.p.A. acciona de inaplicabilidad respecto de los artículos 4º, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; y 495, inciso final, del Código del Trabajo, en el proceso RIT T-64-2021 seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Valdivia, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 385-2022 (Laboral Cobranza).

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

“Ley N° 19.886

(...)

Artículo 4º. (...). *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 o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal.”*



“Código del Trabajo

(...)

Artículo 495.- (...)

Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro.”.

(...)

Síntesis de la gestión pendiente y del conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

La requirente Layner S.p.A. refiere ser proveedor hábil del régimen contemplado en la Ley N° 19.886, que tiene como única y exclusiva actividad empresarial la contratación con el Estado de servicios de outsourcing, mediante la adjudicación de contratos administrativos o tratos directos con más de 82 Establecimiento de Salud de todo el país.

En sus 14 años de intensa actividad, Layner S.p.A. nunca ha sido sancionada por vulneración de derechos de sus trabajadores ni por ningún incumplimiento de obligaciones de orden laboral ni de seguridad social.

Acciona en el marco de un proceso sustanciado ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia, RIT T-64-2021 sobre denuncia de vulneración de derechos fundamentales, siendo la principal denunciada.

En sentencia de 16 de diciembre de 2022 fue acogida la demanda de tutela con ocasión del despido, en contra de la empresa requirente en forma directa, y en forma solidaria en contra del Servicio de Salud de Valdivia.

Consecuencialmente, se le condenó al pago de diversas prestaciones, conforme *“a lo prescrito en el artículo 495 inciso final del Código del Trabajo, se remita copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo para su registro y publicación y demás sanciones pertinentes, esto es, Ley N° 19.886”.*

En contra de esta resolución, la requirente presentó recurso de nulidad ante la Corte de Valdivia. En aquel se invoca como causal principal aquella establecida en el art. 478 letra e) del Código del Trabajo y subsidiariamente la causal del art. 478 e), y en subsidio de ésta, la del art. 477 del mismo cuerpo normativo.

Se arguyen las siguientes contravenciones constitucionales:

i. Se vulnera la igualdad ante la ley (art. 19 N° 2 de la Constitución), homologando arbitrariamente situaciones muy diferentes. La preceptiva que se estima inconstitucional violenta gravemente el principio de igualdad ante la ley, en la medida que la sanción administrativa en cuestión, “trata igual, con una misma y única pena, a quienes pueden haber cometido infracciones muy desiguales”, sancionando con exactamente el mismo rigor a quienes cometen infracciones de diferente naturaleza, en distintas intensidades, por primera vez o reincidentemente, estructurándose en base a una conducta amplísima, indeterminada, prestándose para abusos y deviniendo en definitiva en una sanción excesivamente gravosa.

ii. Se vulnera el debido proceso (art. 19 N° 3 de la Constitución).



Se vulnera el principio de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, toda vez que, la aplicación de las normas cuya inaplicabilidad pretende el presente requerimiento, tiene por consecuencia que se aplique una sanción sin un procedimiento previo legalmente tramitado.

Se omite así en forma absoluta toda clase de procedimiento previo que antecede a la sanción que automáticamente imponen los preceptos impugnados sin intervención alguna de un juez natural.

Dado que las sanciones administrativas participan de las características esenciales de las sanciones penales, al ser ambas emanaciones del *ius puniendi* estatal, son en consecuencia aplicables al derecho administrativo sancionador las garantías del debido proceso reguladas en el derecho penal. En este contexto, se ha determinado que se trata de una base esencial de todo ordenamiento penal democrático el principio de “non bis in ídem”, lo que se violenta en la especie con motivo de una doble sanción en la aplicación de la sanción contemplada en las disposiciones impugnadas.

Se alega igualmente infracción al art. 19 N°s 9, 16 y 23.

Señala que se infringiría el acceso a prestaciones de salud (art. 19 N° 9), toda vez que se le privaría de la posibilidad de concurrir en un procedimiento de adjudicación de un contrato para la prestación de servicios de aprovisionamiento de personal del sector salud, cuyo correlato sería privar, además, a los establecimientos de acceder a los servicios que presta la requirente, y privando, finalmente, a los pacientes y usuarios del sistema de su derecho al acceso a “oportunas y apropiadas prestaciones” de promoción, protección, recuperación y/o rehabilitación de la salud que debe garantizar el Estado.

Asimismo, se arguye que se lesionaría el acceso al trabajo (art. 19 N° 16), conforme a la función social que cumple el trabajo, en tanto la Constitución irradia al sistema jurídico normas orientadas tanto a la protección del trabajo digno y decente en sí mismo, como a la estabilidad en el empleo y libertad de elección y contratación. En los hechos, la aplicación de los preceptos legales impugnados significaría la destrucción de 1.200 fuentes laborales, en diversas localidades del país.

Por último, se vulneraría la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes (art. 19 N° 23) ya que se privaría a la requirente de adquirir los bienes incorporales consistentes en derechos y obligaciones cuya fuente son los contratos administrativos.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, a fojas 307, con fecha 17 de enero de 2023. Posteriormente fue declarado admisible a fojas 482, por resolución de fecha 17 de marzo de 2023, confiriéndose traslados de estilo. No fueron formuladas observaciones.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 11 de octubre de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Álvaro Jofré Contreras por la requirente.



Se adoptó acuerdo con igual fecha, según certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

I. GESTIÓN JUDICIAL PENDIENTE Y GARANTÍAS ADUCIDAS COMO SUSTENTO PRINCIPAL DE LA ACCIÓN

PRIMERO: La gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos es un recurso de nulidad deducido en contra de la sentencia de 16 de diciembre de 2022 del Juzgado de Letras del Trabajo de Valdivia, mediante la cual se acogió una denuncia por vulneración de derechos fundamentales del trabajador deducida en contra de la requirente Layner SpA., cuya copia fue remitida a la Dirección del Trabajo de esa ciudad para su registro.

En contra de tal sentencia la requirente interpuso recurso de nulidad ante la respectiva Corte de Apelaciones, encontrándose pendiente de resolver.

SEGUNDO: En relación con tal gestión, la sociedad requirente dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4º, inciso primero, de la Ley Nº 19.886 y del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo.

TERCERO: La requirente señala que la aplicación de la norma impugnada, en cuanto impide a la requirente contratar con el Estado o participar en licitaciones públicas por dos años, resulta contraria a la Constitución por vulnerar los principios de igualdad ante la ley, el debido proceso, el derecho a la protección de la salud, la protección del trabajo y la libertad de adquirir el dominio de toda clase de bienes.

En relación con el principio de igualdad, indica que se estructura en base a una conducta amplísima, indeterminada, prestándose para abusos y deviniendo en definitiva en una sanción excesivamente gravosa.

Asimismo, indica que se afecta el debido proceso, fundado en que se priva a la requirente de toda oportunidad o instancia para discutir la procedencia, intensidad o la duración de la sanción, privándole de absolutamente toda posibilidad de defensa de sus legítimos intereses respecto de ello.

A continuación, estima que asimismo se afecta el derecho a la protección de la salud, argumentando que es uno de los principales proveedores a nivel nacional de personal médico y de apoyo, por lo que su ausencia repercutirá gravemente en la disponibilidad de diversos servicios prestados a más de 85 centros de salud pública.

Por otra parte, alega que se vulnera la protección del trabajo, puesto que se afectarían las fuentes laborales de sus trabajadores las cuales, de aplicarse los preceptos impugnados, se perderían con total certeza.

Finalmente, señala que se vulnera la libertad de adquirir el dominio de toda clase de bienes, pues se le priva de toda oportunidad o instancia para discutir la procedencia, intensidad o duración de la sanción, privándole de absolutamente toda posibilidad de defensa de sus legítimos intereses respecto de ello.

CUARTO: Esta sentencia desestimaré la inaplicabilidad solicitada, recogiendo al efecto la doctrina emanada de las últimas sentencias dictadas por esta Magistratura (entre otras, las roles Nºs 12382, 12264, 12319, 12595, 12635, 12750, 12782, 12882, 13.111, 13.194, 13.404 y 13.447), la cual, a su vez, retoma en gran parte



la que provenía de las sentencias roles N°s 1968, 2133, 2722, según se argumentará a continuación.

II. IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS HORIZONTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

QUINTO: Como la materia de que tratan los preceptos legales impugnados se vincula a la participación en licitaciones públicas a fin de poder contratar con el Estado, conviene partir por recordar que los contratos administrativos se mueven en el ámbito del Orden Público Económico, específicamente de las relaciones de carácter patrimonial que mantiene el Estado con los particulares.

Tales contratos han sido definidos como “acuerdos de voluntades entre un organismo de la Administración del Estado que actúa dentro de su giro y tráfico propio administrativo y en ejercicio de sus competencias específicas y un particular u otro organismo público que actúa como particular y no dentro de sus competencias específicas, que tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, produciendo entre ellas derechos y obligaciones”(Bermúdez, Jorge (2014), “Derecho Administrativo General” (Santiago, Legal Publishing, p. 239). Mientras que Enrique Silva Cimma los define como un “acto jurídico bilateral celebrado entre la Administración y un particular u otro órgano de aquella, que persigue un fin público y que se somete a las reglas del derecho público” (“Derecho Administrativo Chileno y Comparado”, Ed. Jurídica de Chile, 1995, p. 174).

Dichos contratos se caracterizan porque: a) una de las partes es un ente integrante de la Administración del Estado; b) se rigen, en primer lugar, por las normas del derecho público que regulan la actividad estatal, aplicándose las normas del derecho privado sólo a falta de regulación expresa; c) pueden recaer sobre bienes que no están dentro del comercio, como ocurre, por ejemplo, al entregar una concesión sobre un bien nacional de uso público; d) en ellos opera el principio de preeminencia de la Administración, en cuanto a que los contratos están estructurados bajo cláusulas exorbitantes que no serían posibles de estipular en contratos del derecho común; e) existe en ellos desigualdad entre las partes, como consecuencia de que el organismo público que suscribe estos contratos persigue una finalidad pública, mientras que la contraparte un interés particular, convirtiéndose esta última más bien en un colaborador del Estado; f) las licitaciones públicas deben propender a la eficiencia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones.

Además algunos de los principios que rigen a tales contratos son: 1) el de libre concurrencia de los oferentes, por lo cual, potencialmente, cualquier persona puede concurrir a una licitación y adjudicarse un contrato; 2) el de estricta sujeción a las bases de licitación, porque ellas conforman el marco jurídico aplicable al contratante y a la Administración; y, por último, 3) el principio de igualdad ante las bases, conforme al cual el organismo debe tratar a todos los interesados del mismo modo, eligiendo la propuesta que resulte objetivamente más conveniente.

SEXTO: Tradicionalmente, se adjudicaban estos contratos a quienes ofrecían el menor precio posible y cumplían ciertos estándares de calidad exigidos por el respectivo organismo. Sin embargo, en la última década se ha puntualizado que esa eficiencia, eficacia y ahorro si bien implican buscar el mejor “valor por el dinero” (*value for money* o *best value*), ello no lleva necesariamente a adjudicar el contrato a quien efectuó la oferta más baja, sino que deben considerarse además una



serie de otros factores para elegir aquella que cumpla de mejor forma con los requerimientos del organismo y de los usuarios finales. De este modo para la adjudicación deben sopesarse diversos factores: el precio, la calidad, el cumplimiento de las normas, los riesgos asociados, el costo total de la vida del producto, el presupuesto, la sustentabilidad y la competencia para lograr la consecución de ciertos bienes de relevancia pública. (Deloitte, (2015) “Economic benefits of better procurement practices”. Disponible: <https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-the-procurement-balancing-act-170215.pdf>)

SÉPTIMO: El empleo de la contratación pública como herramienta para implementar políticas públicas resulta ser un fenómeno cada vez más común y ampliamente estudiado (Arrowsmith, Sue (2010): «Horizontal policies in public procurement: a taxonomy», en *Journal of Public Procurement*, Nottingham University, Vol. 10, N° 2, pp. 149-186). A través de tal contratación “responsable”, “sostenible” o “estratégica”, como también se le ha denominado, se busca que el Estado influya en los mercados y en el comportamiento de las empresas con las cuales se relaciona para lograr objetivos de interés público. De este modo, mediante las denominadas “políticas horizontales”, “socioculturales” o “secundarias” el Estado busca asegurar el cumplimiento de leyes generales o, incluso, establecer exigencias que van más allá del marco legal, como pagar remuneraciones “justas”; asegurar la igualdad de género en la contratación; luchar en contra de la corrupción; apoyar a las pymes; luchar contra el desempleo; integrar personas con discapacidad; propiciar el comercio justo, la eficiencia y ahorro energético; proteger el medio ambiente; impulsar el ahorro energético, la innovación y el desarrollo tecnológico, etc.

Tales políticas horizontales pueden incidir en la decisión o no de contratar; en establecer distintos criterios para evaluar con mejor puntaje a quien cumpla con ciertos objetivos; en establecer ciertas condiciones de consumo de un producto o servicio; en fijar medidas de producción, entrega y disposición para disminuir ciertos impactos en la fabricación o entrega del producto o servicio; en limitar el acceso a algunos contratos para incentivar a quienes observen la ley y castigar a quienes la vulneren sin que estos últimos puedan acceder a los contratos públicos en aras de proteger ciertos bienes jurídicos, etc.

OCTAVO: En el contexto actual de globalización, por la internacionalización de las cadenas logísticas y de producción, así como por la complejidad a que se enfrentan los estados para hacer cumplir sus propias legislaciones respecto a las actuaciones de empresas transnacionales, diversos organismos internacionales han promovido el establecimiento de políticas horizontales en la regulación de los contratos administrativos, por cuanto tienen la ventaja de influenciar directamente en las dinámicas privadas -en vez de tratar de intervenir mediante mandatos generales, como serían las leyes- y, por ende, también son capaces de contar con una esfera de influencia que traspasa las fronteras entre países (Beckers, Anna (2016): “Using contracts to further sustainability? A contract law perspective on sustainable public procurement”, en SJÅFJELL, Beate y WIESBROCK, Anna (edit.): *Sustainable public procurement under EU law: new perspective on the state as a stakeholder*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 206).

NOVENO: Desde ya algunos años que en Europa las políticas horizontales en la contratación pública son un fenómeno que cada vez ha ido adquiriendo una mayor extensión, lo cual ha sido aceptado en forma progresiva por el Tribunal de



Justicia de la Unión Europea al aceptar la inclusión en la contratación pública de cláusulas sociales y ambientales.

El primer hito de esa evolución recae en la sentencia *Beentjes*, de 20 de septiembre de 1988, en la que el Tribunal acepta establecer como cláusula la condición de emplear trabajadores en paro prolongado “si no incide de forma discriminatoria directa o indirectamente por lo que respecta a los licitadores de otros Estados miembros de la Comunidad. Esta condición específica adicional debe obligatoriamente ser mencionada en el anuncio del contrato”. En el año 2002, mediante la sentencia *Concordia Bus Finland*, el Tribunal sentenció que es posible incluir criterios ambientales a la hora de adjudicar un contrato pues “no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta”. Finalmente, otro de los casos más relevantes relativos a la materia es la sentencia *RegioPost*, de 17 de noviembre de 2015, en la que se manifiesta que es compatible con el derecho comunitario excluir de la participación de un procedimiento de adjudicación de un contrato público a los licitadores que se nieguen a comprometerse a pagar al personal, que llevará a cabo las prestaciones objeto del contrato, un salario mínimo fijado por dicha normativa.

La jurisprudencia del TJUE fue recogida por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, norma comunitaria básica del derecho sobre contratación pública en Europa y que sigue la línea de usar la contratación pública como medio para contribuir con otros fines de ese carácter. Específicamente el artículo 57 de la Directiva 2014/24 dispone que los poderes adjudicadores deben excluir de la participación en los procedimientos de contratación pública a los operadores económicos que hayan sido condenados mediante sentencia firme o sanción administrativa por los diversos motivos que indica, tales como cuando el operador ha incumplido sus obligaciones en lo referente al pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social o cuando ha cometido una falta profesional grave que pone en entredicho su integridad.

Para ajustar el ordenamiento jurídico español a la mencionada Directiva, se dictó la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo apartado V indica que “con el ánimo de favorecer el respeto hacia los derechos humanos, y en especial hacia los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, se introduce la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate, y en especial podrá exigirse que dicho proceso cumpla los principios de comercio justo que establece la Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo (2005/2245(INI))”.

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido, en su Informe de derechos humanos y empresas de 2017, manifiesta que “las empresas, de las que los tribunales o el Punto de Nacional de Contacto [de la OCDE] hayan determinado que han cometido abusos, o un acuerdo extrajudicial indique que han cometido abusos de derechos humanos, también deberían excluirse de los contratos con el sector público por un periodo definido y significativo. (Tornos Mas, J., 2020, “Contratación pública y derechos humanos”, *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N° 24, p. 24).



DÉCIMO: En cuanto a las directrices que provengan de organismos internacionales que vinculan a nuestro país, no puede obviarse que la Asamblea General de ONU, de 25 de septiembre de 2015, aprobó la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Se trata de un plan de acción conformado por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas para poner fin a la pobreza, proteger el medioambiente y combatir el cambio climático, propender al progreso económico y la paz, entre otras aspiraciones. Teniendo en cuenta las distintas realidades, capacidades y nivel de desarrollo de cada país, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable se encuentra el de “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” (N° 12), lo cual importa incluir criterios de sostenibilidad en sus legislaciones de compra pública, lo que es un típico ejemplo de una política horizontal; y el N°8, sobre “trabajo decente y crecimiento económico”, tiene entre sus metas “promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”, políticas de fomento que pueden ser impulsada a través de la contratación pública.

DÉCIMO PRIMERO: Por su parte, la OCDE, de la cual Chile forma parte, tiene dos guías fundamentales respecto a políticas horizontales en la contratación pública, ambas de 2015. En la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública sugiere a los Estados adherentes que: “reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación” (el valor por dinero), lo que conlleva una estrategia adecuada para integrarlos, considerando una evaluación de riesgos y la realidad de cada país, para emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar sus efectos. Además, se lanzó la guía “Principios de compra pública sostenible”, señalando que “la buena contratación pública es contratación pública sostenible”, lo que implica discernir acerca de lo que se está comprando o contratando en todas sus etapas: desde la obtención de los materiales hasta la disposición final del producto, y la posibilidad de abordar a todos los actores de dicha cadena, incluyendo a las autoridades ambientales, el comprador, proveedor, a los trabajadores, etc. Estas guías pretenden que los estados que son parte de la OCDE vayan incorporando estos criterios dentro de sus ordenamientos, entregando apoyo y haciendo un seguimiento de tales políticas para que se avance en su implementación.

En fin, cabe recordar que el Convenio N° 94 OIT, aun cuando no ha sido suscrito ni ratificado por Chile, busca asegurar que los salarios de los trabajadores no sean un elemento de competitividad para contratar con el Estado, y por ello asegura ciertos estándares de remuneración.

DÉCIMO SEGUNDO: Conforme a lo ya expuesto, cabe concluir que la tendencia mundial es que la contratación pública *“no puede concebirse exclusivamente como una herramienta de aprovisionamiento de los poderes públicos, sino como un poderoso instrumento para llevar a cabo políticas públicas tan diversas como la promoción de la innovación, el fomento de las Pymes o la sostenibilidad social y ambiental”* (Gallego Córcoles, M. I., 2017, “La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública”, *Documentación Administrativa*, (4), p. 93).

DÉCIMO TERCERO: De lo anterior resulta que, entre las diferentes



políticas horizontales que pueden adoptarse en la contratación pública, existen múltiples razones para que el Estado exija contratar sólo con empresas que cumplan con las leyes laborales -como exige el precepto legal impugnado en estos autos constitucionales- de manera de evitar asociar al Estado con comportamientos ilícitos que vulneren los derechos de los trabajadores. Ello puede lograrse proporcionando incentivos adicionales al cumplimiento de la ley, para evitar así vulneraciones legales en el cumplimiento del contrato y garantizar una competencia justa, entre otras razones, (Arrowsmith, p. 154). En nuestro sistema jurídico la finalidad de la sanción se puede sintetizar en las siguientes razones:

a.- *Aseguramiento de libre competencia*, cuestión que se tuvo a la vista y que consta en la historia legislativa de este precepto, en la moción que dio origen a la Ley N° 20.238, que incluyó este artículo a la Ley N° 19.886, se razonó que: “el óptimo funcionamiento de estos mecanismos, además, precisa la libre competencia entre los proveedores, la que se ve dificultada y entorpecida por actitudes desleales en algunos oferentes que, mediante la violación de las leyes laborales, sociales y tributarias, consiguen mejorar sus costos y tener así mayores posibilidades de éxito en las licitaciones y convocatorias.” (Historia de la Ley, pp. 4-5).

b.- *Reputación y buena fe en la contratación con el Estado*: La provisión de bienes y servicios del Estado tiene ciertas particularidades que hacen imprescindible que, además del establecimiento de licitaciones públicas, igualitarias y transparentes, se garantice que quienes contratan con el Estado cumplan la legislación y los contratos plenamente y de buena fe.

En primer lugar, porque se paga con recursos públicos; en segundo lugar, porque la mayoría de las veces la contratación está ligada con políticas públicas, servicios públicos, y en general con asuntos de bien común que requieren de calidad y continuidad. Las empresas que contratan con el Estado deben garantizar el cumplimiento de la legislación y la buena fe en el cumplimiento de las cláusulas contractuales. La condena por prácticas antisindicales es un indicio de que la empresa en cuestión no sólo infringe las normas laborales, sino que además hace uso de maniobras ilícitas y vulnera derechos fundamentales (incluyendo la libertad sindical). Normas de este tipo se han incluido progresivamente en la legislación, y algunas de ellas han sido revisadas por el Tribunal Constitucional, como ocurrió con el proyecto que introdujo la televisión digital (STC 2645).

c.- *Incentivo económico para el cumplimiento de legislación laboral*: El establecimiento de esta inhabilidad constituye un poderoso incentivo para que las empresas cumplan la legislación laboral y, al mismo tiempo, es una medida altamente eficiente, pues fomenta el cumplimiento de la ley y disminuye la presión en la fiscalización de la misma, ya que las empresas estarán interesadas en no ser condenadas por prácticas antisindicales o por vulnerar los derechos fundamentales de sus trabajadores.

DÉCIMO CUARTO: El establecimiento de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de la protección de los derechos de los trabajadores es legítimo y coherente con el principio protector del trabajo, asegurado en la Constitución y en toda la normativa laboral. Así esta Magistratura ha señalado que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el artículo 19, N° 16°, de nuestra Carta Fundamental, “no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la



protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo” (STC roles N°s 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución protege es “un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada” (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 127).

Se ha agregado que el trabajo que debe protegerse es el “digno” y el “decente”. El trabajo digno, según ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a sus condiciones de seguridad laboral y remuneración. También lo es aquel que ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 131);” (Prevención de STC 2470, c. 9° y 12°).

III. LA INHABILIDAD ESTABLECIDA POR EL ART. 4° INCISO 1° DE LA LEY 19.886 NO CONFIGURA UNA DIFERENCIA ARBITRARIA NI VULNERA EL DEBIDO PROCESO

DÉCIMO QUINTO: En relación con el precepto legal impugnado de la ley 19.886, este Tribunal ha considerado que: *“a) Se trata de una inhabilidad congruente con los objetivos perseguidos, desde un comienzo, por la legislación que reguló la contratación con la Administración del Estado. b) La inhabilidad en cuestión es el efecto o consecuencia de una sentencia judicial ejecutoriada, esto es, de un proceso judicial en que quien resulta imputado de haber lesionado derechos fundamentales de sus trabajadores ha podido defenderse formulando sus descargos. (...). No se trata, por ende, de una apreciación o juicio formulado por la Dirección del Trabajo o por la Dirección de Compras y Contratación Pública, (...). En consecuencia, existe una gran diferencia entre la suspensión o eliminación del Registro de Proveedores que puede efectuar la Dirección de Compras y Contratación Pública en virtud del N° 6) del artículo 92 del Decreto Supremo N° 250, del Ministerio de Hacienda, de 2004, y la condena por infracción a los derechos fundamentales del trabajador de la misma norma), que opera con el solo mérito de la sentencia judicial ejecutoriada que la pronuncia. c) La inhabilidad de que se trata persigue evitar la repetición de conductas lesivas a los derechos de los trabajadores, pero no impedir del todo el desarrollo de la actividad económica del empleador, que podrá seguir contratando con entes o personas que no pertenezcan a la Administración del Estado. Ésa es la razón de que la inhabilidad sólo dure dos años.”* (STC 1968 c. 32°).

DÉCIMO SEXTO: Asimismo, esta Magistratura ha puesto énfasis en el modo concreto en que se han ejercitado los derechos procesales de las partes acorde a un estándar de racionalidad y justicia del debido proceso. Es por eso que, en la



causa Rol 2133, se sostuvo “[q]ue, en el proceso laboral aludido precedentemente, la parte demandada y actual requirente de inaplicabilidad tuvo amplias posibilidades de defenderse, según dan cuenta diversos considerandos de la sentencia que se ha venido citando. (...). Así, y teniendo a la vista todos los antecedentes (...), esta Magistratura no comparte el argumento conforme al cual la inhabilidad consecencial que lo afecta impidiéndole contratar con la Administración, por haber sido excluido del Registro Oficial de Contratistas, no se haya fundado en una sentencia pronunciada por un juez de la República, fruto de un proceso legalmente tramitado y en que la defensa del banco demandado no haya podido ejercitarse.”

DÉCIMO SÉPTIMO: Se agregó que “[p]or lo demás, la afectación al principio de que no puede presumirse de derecho la responsabilidad penal, tampoco ha podido producirse, toda vez que esa prohibición, contenida en el inciso séptimo del artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, sólo resulta aplicable en materia penal, y no en causas en que se ha hecho efectiva la responsabilidad civil, mediante la imposición de la respectiva indemnización de perjuicios –y la inhabilidad consiguiente–, como ocurre en la especie.” (STC 2133 c. 22°).

DÉCIMO OCTAVO: De lo anterior resulta que la inhabilidad de que se trata no resulta desproporcionada ni injusta, toda vez que constituye una exigencia de cumplimiento de la ley. No se trata de requerimientos que excedan el marco legal y, de hecho, no se exige que los proveedores cumplan *todas* las reglas laborales; sólo se trata de que no incurran en conductas especialmente graves; en segundo lugar, de acuerdo a las finalidades que persigue la ley y que fueron expuestas, la aplicación de esta inhabilidad es fundamental para proteger al Estado de futuras responsabilidades y para incentivar una justa y sana competencia; en tercer lugar, nos encontramos aquí con una inhabilidad temporal y no definitiva, pues exige que los proveedores no hayan sido sancionados sólo durante los dos años previos; la determinación del proveedor que ha incurrido en algunas de estas conductas no la realiza la Administración, sino que los Juzgados de Letras del Trabajo competentes, pudiendo la requirente ejercer todos sus derechos en el proceso respectivo (STC Rol N° 1968, c. 32).

IV. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS ANTES EXPUESTOS EN RELACIÓN CON EL FONDO DE LOS CUESTIONAMIENTOS.

a) Igualdad ante la ley

DÉCIMO NOVENO: La requirente esgrime, en primer lugar, que la aplicación de los preceptos impugnados vulnera la igualdad ante la ley.

Este derecho consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecencialmente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata de una igualdad de carácter absoluto, sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición (STC N° 784, c. 19°) (En el mismo sentido STC 2664, c. 22°, STC 2841, c. 6° y STC 2895, c. 8°).

VIGÉSIMO: Por otra parte, las garantías son funcionales a los derechos que tutelan y no pueden quedar indexadas a una rigidez normativa que si se justifica



en mayor grado para las normas que los reconocen y configuran. De tal modo, el derecho a la igualdad ante la ley se focaliza en la protección o distribución de otros bienes, en especial de derechos fundamentales. Lo que hace la norma es proveer criterios para evaluar si un determinado trato debe considerarse como igual o desigual.

VIGÉSIMO PRIMERO: Desde otra perspectiva, la igualdad ante la ley prohíbe toda discriminación arbitraria. Sin embargo, esto último no importa la exigencia de un trato legal específico frente a toda diferencia, pues ello imposibilitaría la existencia de reglas generales. “Lo que la Constitución prohíbe no es hacer diferencias, sino que diferencias arbitrarias. No se prohíbe dar trato igual a situaciones diferentes, sino hacerlo arbitrariamente; esto es, sin un fin lícito que lo justifique; lo prohibido es hacerlo sin razonable justificación” (STC Rol N° 807, c. 22°).

VIGÉSIMO SEGUNDO: Lo objetado por la requirente es que se la norma se aplica sin hacer diferencia de manera alguna entre las diversas y disímiles situaciones que puede comprender.

VIGÉSIMO TERCERO: Sin embargo, la aplicación del artículo 4° de la ley N° 19.886 -que corresponde a una medida accesoría destinada a perseguir un fin legítimo establecido por el legislador, cual es evitar la afectación de garantías constitucionales de los trabajadores en el contexto de su relación laboral o con ocasión del término de la misma o la ocurrencia de prácticas antisindicales- no atenta en el caso particular en contra del derecho a la igualdad ante la ley ni constituye una discriminación arbitraria con respecto a la requirente, por las siguientes razones: i) su aplicación es consecuencia del cumplimiento del requisito que exige la ley para que opere la inhabilidad: condena en sentencia judicial precedida de un procedimiento en que el demandado pudo defenderse, como ocurrió en la especie; ii) la diferencia que establece la norma es entre una misma categoría de personas: quienes desean contratar con la Administración, diferenciación que resulta necesaria e idónea para cumplir con las finalidades perseguidas por el legislador, esto es, la protección más eficaz de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus sindicatos. Cuestión que también se ha plasmado en la incorporación de los procedimientos de tutela laboral y otras modificaciones al Código del Trabajo, acorde al deber que impone el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución; iii) el artículo 4° de la Ley de Compras Públicas es una regla de Orden Público Económico, que refleja los valores de la libertad de contratar y, a su vez, limita el ejercicio de determinados derechos, como el que se desprende del artículo 19 N° 21 de la Constitución. No nos encontramos aquí, en efecto, con una medida irracional y de una desproporción tal que impida al requirente seguir ejerciendo su actividad propia. Se trata de aquí de “evitar la repetición de conductas lesivas a los derechos de los trabajadores, pero no impedir del todo el desarrollo de la actividad económica del empleador, que podrá seguir contratando con entes o personas que no pertenezcan a la Administración del Estado” y por ello la inhabilidad sólo dura dos años (STC Roles N°s 1968, c.37). Lo mismo ocurre con la aplicación del artículo 495 del Código del Trabajo impugnado, cuyo único objeto es mandar al tribunal de fondo a que remita copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo para su registro.

b) Debido Proceso

VIGÉSIMO CUARTO: En segundo lugar, la requirente alega que se



vulnera el debido proceso en la medida en que la Ley N° 19.886 no contempla la oportunidad para discutir la procedencia o duración de la pena de inhabilitación impuesta.

VIGÉSIMO QUINTO: No obstante, como ya se afirmó, la inhabilitación de que se trata es el efecto o consecuencia de una sentencia judicial ejecutoriada, esto es, del resultado de un proceso judicial en que quien resulta imputado de haber lesionado derechos fundamentales de sus trabajadores pudo defenderse formulando sus descargos, por lo que la inhabilitación constituye sólo una medida accesorias que resulta de la sentencia condenatoria.

VIGÉSIMO SEXTO: Por lo demás, los efectos que produzca tal sentencia sólo comenzarán con la incorporación del requirente en el registro de proveedores que no pueden contratar con el Estado. Desde entonces el afectado podrá reclamar contra tal acto administrativo, impugnándolo por la vía de reposición o jerárquica y, estando a firme el acto administrativo si no le es favorable, puede interponer las acciones jurisdiccionales que correspondan, como son la que establece la propia Ley de Contratación Pública o el recurso de protección, por lo cual no se aprecia que se vulneren las garantías del debido proceso por la aplicación en el caso de los preceptos impugnados.

c) Otros derechos invocados

VIGÉSIMO SÉPTIMO: La requirente también expresa que las normas cuestionadas afectan la protección de la salud, la protección del trabajo y la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes.

VIGÉSIMO OCTAVO: Pues bien, la normativa impugnada constituye un mandato amplio que satisface un conjunto significativo de bienes jurídicos subyacentes.

Por una parte, implicará que el libre emprendimiento se da en un contexto general de respeto al ordenamiento jurídico. Por otra parte, que aquellas empresas que entran en relaciones contractuales públicas con el Estado se ajusten, aún más radicalmente, al cumplimiento de los objetivos públicos que llevó al Estado a contratar con ellas; para, por último, verificar las reglas constitucionales y legales relativas a derechos fundamentales que pueden limitar el ejercicio y margen de acción empresarial, en cuanto sean garantía de los mismos derechos y su contenido esencial. De este conjunto habilitante de objetivos constitucionales para la regulación de determinados aspectos económicos, la norma impugnada del artículo 4°, inciso primero, parte final, de la Ley N° 19.886, se orienta en un triple sentido regulatorio. Por una parte, extrae conclusiones jurídicas adicionales a sentencias judiciales condenatorias en el plano laboral y, por tanto, están referidas al más básico de los mandatos normativos: cumplir la ley. Un segundo sentido regulatorio se verifica en orden a regular la relación contractual legítima con el Estado. Y, finalmente, se vincula al mejor desarrollo y concretización de un derecho fundamental.

VIGÉSIMO NOVENO: En tal sentido, las normas impugnadas deben mirarse no solo desde la perspectiva del derecho administrativo, sino desde la óptica de un mecanismo de protección y garantía de los derechos fundamentales de los trabajadores, a lo que se le debe sumar que las normas impugnadas no inhiben a las requirentes para seguir ejerciendo su actividad económica ya sea con otros particulares y en cumplimiento de contratos celebrados que no se verán afectados.



TRIGÉSIMO: Por lo expuesto, no se logra apreciar cómo los preceptos legales impugnados vulnerarían los derechos constitucionales invocados, toda vez que la norma tiene por objeto excluir temporalmente de la contratación con el Estado a empresas que hayan sido condenadas por vulneración de derechos fundamentales de uno de sus trabajadores. La legislación no impide a la empresa que contrate con la Administración del Estado para prestar servicios de salud, solo le impone ajustarse a las reglas que la regulan, estando el legislador autorizado para ello.

V. DEFECTOS FORMALES DE QUE ADOLECE EL REQUERIMIENTO.

TRIGÉSIMO PRIMERO: A mayor abundamiento, y sin perjuicio de los argumentos que se han dado a conocer en los considerandos anteriores relacionados con la fundamentación de los preceptos legales impugnados, necesariamente el requerimiento debe ser rechazado por adolecer de defectos formales.

Al respecto cabe recordar que esta judicatura constitucional ha razonado con anterioridad que, si bien una de sus salas puede dar por cumplido el requisito de admisibilidad, el pleno de este Tribunal puede formular un rechazo formal acerca de la procedencia de un requerimiento como resultado del examen que le compete realizar (STC Roles 2.693, 2.881, 3.146, 5192, entre otras).

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Ha de tenerse presente que la gestión pendiente corresponde a un recurso de nulidad deducido por la requirente en sede laboral, siendo las causales para interponerlo de derecho estricto. Pues bien, de acuerdo con los antecedentes de dicha gestión aparece que los preceptos legales impugnados de inaplicabilidad no serán decisivos en la resolución de tal recurso, por cuanto éste se funda en otras disposiciones.

En efecto, según consta de tales antecedentes, en la gestión se recurrió de nulidad respecto de las siguientes causales: la del artículo 478 letra e) del Código del Trabajo, específicamente, cuando la sentencia se hubiere dictado con omisión de cualquiera de los requisitos establecidos en los artículos 459, en relación con el numeral 4 del referido artículo 459, por omisión del análisis de toda la prueba rendida, los hechos que estime probados y el razonamiento que conduce a esta estimación; Subsidiariamente, la causal de la letra e) del artículo 478 citado, en específico, por haberse extendido a puntos no sometidos a la decisión del tribunal, sin perjuicio de las facultades para fallar de oficio que la ley expresamente otorgue; y, en subsidio de las causales anteriores, la causal establecida en el artículo 477 del Código del Trabajo, esto es, cuando la sentencia definitiva se hubiere dictado con infracción de ley que hubiere influido sustancialmente en lo dispositivo del fallo.

TRIGÉSIMO TERCERO: De acuerdo con el art. 93 N° 6 de la Constitución, la atribución del Tribunal Constitucional es resolver la inaplicabilidad de un precepto legal “cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”, exigiendo el inciso 11° del mismo art. 93 que “la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución del asunto”.

Si conforme al art. 93 N° 6 de la Constitución la atribución del Tribunal Constitucional es resolver la inaplicabilidad de un precepto legal “cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”, queda de manifiesto que no es la aplicación de los preceptos



impugnados en esta gestión pendiente la que produciría efectos en ella.

TRIGÉSIMO CUARTO: En efecto, la inaplicabilidad, que surte efectos en un caso concreto, en una gestión y ante un tribunal determinados, no sirve para producir el resultado esperado por la requirente.

No es la aplicación de los preceptos impugnados en esta gestión pendiente la que produciría los efectos inconstitucionales que reclama el requirente, sino que una aplicación futura e indeterminada de éstos -en especial del artículo 4° de la ley 19.886- dentro de un proceso de contratación pública, en la cual una posible declaración de inaplicabilidad no tiene efecto alguno.

TRIGÉSIMO QUINTO: Considerando lo anterior, y en relación al momento en que se presenta el requerimiento de inaplicabilidad, esta Magistratura señaló que *“no resulta, siempre y a todo evento, inocuo el momento en que esa gestión se encuentre para acudir ante esta Magistratura, ya que, en todos los casos, tienen que considerarse sus particularidades, desde que no cabe realizar, en esta sede, un juicio en abstracto de constitucionalidad del precepto legal (c. 9°, Rol N° 4.696), sino que debe analizarse su aplicación en el contexto de la causa judicial que se encuentra en curso al momento de ser deducida la acción y su devenir ordinario, en la eventualidad de que ésta no haya sido del todo suspendida por este Tribunal, ya que necesariamente la inaplicabilidad debe ser resuelta teniendo en cuenta los antecedentes que obran en el expediente constitucional, puesto que ha sido la propia parte requirente la que ha decidido la instancia procesal de la gestión pendiente para accionar en esta sede, o lo ha hecho el juez, de acuerdo a la atribución que le confiere la Carta Fundamental”* (STC Rol N° 5419 c. 30°).

Se agregó que *“para examinar las inconstitucionalidades a que da lugar la aplicación del precepto legal impugnado puede resultar relevante el momento que se elija para accionar, pues, si ello se realiza en etapas muy preliminares de la gestión pendiente, es probable que esta Magistratura deba emitir un pronunciamiento sobre bases más o menos probables, tanto en relación con la determinación de los hechos, como respecto de la aplicación del Derecho.”* (c. 31°).

TRIGÉSIMO SEXTO: En definitiva, la eventual afectación a los derechos del requirente sólo podría plantearse cuando la referida denuncia se resuelva y únicamente en la etapa de ejecución del fallo, lo cual supone que exista una sentencia ya ejecutoriada. Por lo tanto, el problema que plantea el requirente no tiene efecto alguno en el inter de la relación laboral, sino que se vincula con el derecho administrativo, cual es la incorporación en el registro de proveedores del requirente en su calidad de condenado por prácticas antisindicales o por infracción a los derechos fundamentales del trabajador. Solo entonces el acto administrativo que inhabilite a la requirente para contratar con entidades públicas por dos años, como ya se expresó, podrá impugnarse por las vías administrativas o judiciales que correspondan.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Por todo lo expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIAS

Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1, por las siguientes razones:

1. El presente voto sigue los motivos expresados en las disidencias contenidas en la SSTC Rol N° 12.882, 12.939, 12.829, 12.805, 12.804 y entre otros, el voto por acoger en la causa Rol N° 13.447. En la disidencia de la STC Rol N° 12.882 se señaló “que los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, imponen como efecto forzoso de la condena en sede laboral, la prohibición o imposibilidad de contratar con la Administración del Estado, específicamente a 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 corresponda-, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador (artículo 4 de la Ley N° 19.886), mientras que el artículo 495 del Código Laboral en su inciso final, impone el deber de enviar una copia de la sentencia dictada en un proceso de tutela laboral a la Dirección del Trabajo, para su registro, el cual tiene directa relación con la inhabilitación para contratar” (3°). La disidencia agregó “que no se advierte la justificación y fundamento de una norma de efectos absolutos en la exclusión de contratantes, a partir de haber sido objeto de una determinada condena, con prescindencia de considerar la entidad de la sanción impuesta, el cumplimiento de la misma o las características particulares del reproche efectuado, cuestión que necesariamente genera además un cuestionamiento desde la proporcionalidad y la racionalidad de la sanción prohibitiva” (6°).

2. La disidencia argumentó la infracción al 19 N°2 constitucional por no ser capaz el precepto legal contenido en el artículo 4° inciso 1° de la Ley N° 19.886 de superar la exigencia de razonabilidad que emana de dicha regla constitucional (9°-12°), constituyendo una medida legal prohibitiva, calificada de “autotutela legal” que tampoco observa las garantías de un justo y racional procedimiento (13°). “[E]l establecimiento de la medida legal prohibitiva en cuestión, que opera como un mecanismo de castigo, una vez que se ha condenado judicialmente al infractor, resulta inadecuada, innecesaria y, principalmente, desproporcionada, pues, el equilibrio jurídico entre los intereses en el conflicto correspondientes a las partes empleadora y trabajadora, que puede reestablecerse a través de la respectiva



condena en sede laboral, resulta alterado y roto por la imposición al empleador de la prohibición de contratar con el Estado, generándole una evidente conculcación de derechos fundamentales, es decir, la ley excede todos sus límites constitucionales ya señalados anteriormente” (14°). “[E]n efecto, la aplicación de la medida prohibitiva o de castigo, al no encontrar una justificación en los fundamentos que sustentan la regulación contenida en dicho cuerpo legal, aparece como contraria a la garantía de igualdad ante la ley y de prohibición de toda arbitrariedad por parte de la ley y las autoridades, según se dispone en el artículo 19 N° 2 de la Constitución” (15°).

Recurriendo a la doctrina establecida en dos precedentes anteriores, la disidencia argumenta “[q]ue por lo demás, y tal como lo ha señalado anteriormente este Tribunal Constitucional ‘[l]a inconstitucionalidad del precepto contenido en el inciso 1° del artículo 4° de la Ley N° 19.886 se manifiesta, fundamentalmente, en tanto aquel obsta participar a todos los empleadores condenados por igual, con independencia de su comportamiento individual y sin atender a que puedan haber cumplido el respectivo fallo condenatorio, en su oportunidad. La disposición, entonces, opera con desaprensión a las particulares circunstancias, que pueden constituir como diverso un caso respecto de otro, imponiendo un tratamiento idéntico en todo evento. Pese a que pueden cometerse infracciones no iguales –desiguales - la respuesta del legislador, materializada en la norma impugnada, es y será siempre la misma’. (STC 10018-20 c. décimo séptimo)”. “A mayor abundamiento, esta Magistratura ha entendido que ‘la disposición cuestionada desborda los límites que debe respetar el Legislador a la hora de perseguir y castigar a quienes cometen ilícitos, conforme a la Carta Fundamental. Por cuanto, cualquiera sea la naturaleza o entidad de la falta cometida, con prescindencia absoluta de su extensión o gravedad, siempre e ineluctablemente la disposición legal objetada da lugar a esa sanción única de obstrucción contractual durante el lapso inamovible e invariable de dos años” (STC 3750-17, c. noveno)’” (17°).

3. Con relación a la infracción al 19 N° 3, la disidencia de la STC Rol N° 12.882 argumentó sobre la base de lo expresado en jurisprudencia previa de esta Magistratura: “Sobre este punto, cabe indicar que tal como ha señalado esta Magistratura, ‘[l]a infracción a la garantía constitucional del artículo 19, número 3, inciso 6°, que conlleva la aplicación de la norma impugnada, se produce en tanto la Ley N° 19.886 no contempla una oportunidad en que el afectado pueda discutir, ante los tribunales laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone en virtud del inciso primero de su artículo 4°. De esta suerte, el afectado no tiene una posibilidad de discutir la procedencia o extensión de la sanción que en virtud de la norma reprochada se le impone, coartando en definitiva toda posible intervención suya, en defensa de sus intereses, al no arbitrar el legislador oportunidad alguna que resulte idónea al efecto, lo que equivale lisa y llanamente a negarle toda posibilidad de defensa’ (STC 9840-20 c. decimonoveno)” (19°). En la misma línea se señala que “la Ley N° 19.886 no contempla la oportunidad para discutir ante los tribunales laborales la procedencia o duración de esta pena de inhabilitación impuesta en virtud del inciso primero de su artículo 4°. De modo que si el afectado nunca tiene una posibilidad para discutir la procedencia o extensión de esta verdadera pena de bloqueo contractual, inexorable e indivisible, que impone directamente dicho precepto legal, entonces se consagra una sanción de interdicción con ejecución directa e inmediata, esto es que opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámite, habida cuenta de que se valida y surte efectos con su sola comunicación, independientemente de la conducta



del afectado. En circunstancias que, con arreglo al derecho escrito y natural, no hay sanción válida sin juzgamiento previo. A partir del artículo 19, N° 3°, inciso sexto, constitucional, la cuantiosa jurisprudencia que avala este aserto es demasiado conocida para que sea necesaria otra cosa que reiterarla nuevamente, ante una ley que hace de la aplicación de cierta sanción un hecho puramente maquinal'. (STC 3570-17 c. decimocuarto)” (21°).

Respecto del efecto vulneratorio específico, frente al artículo 19 N° 3, expresó el voto disidente que “resulta incuestionable que la imposibilidad de contratar con la Administración del Estado, durante el plazo de dos años, por aplicación de los preceptos impugnados, genera una afectación patrimonial ingente. Al respecto y tal como ha señalado esta Magistratura, no es la entidad de la pérdida económica la que justifica la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, sino que es la infracción a la garantía constitucional derivada de la aplicación de un precepto legal, siendo ello lo que ocurre en la especie a propósito de la imposibilidad de contratar que deriva de la aplicación de los preceptos legales” (22°)

4. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto por la empresa Layner SpA., correspondiendo la gestión judicial al recurso de nulidad pendiente ante la Corte de Apelaciones de Valdivia, Rol N° 385-2022. Explica la requirente que ella desarrolla su giro comercial eminentemente en torno a la contratación con el Estado, cuyas relaciones detalla desde fojas 3 hasta fojas 8, y que durante toda su existencia legal jamás habría sido condenada por vulneración a los derechos de sus trabajadores.

5. Que en ese contexto judicial, la requirente plantea como vulneraciones constitucionales, las siguientes: al principio de igualdad ante la ley, toda vez que, sin fundamento plausible o sin la razonabilidad o motivación correspondiente, se podría condenar a una sanción a todas luces desproporcionada (artículo 19 numeral 2° de la Constitución Política); y al principio de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, toda vez que, la aplicación de las normas cuya inaplicabilidad pretende el presente requerimiento, tiene por consecuencia que se aplique una sanción sin un procedimiento previo legalmente tramitado (artículo 19 numeral 3 de la Constitución Política). Añade a su argumentación las transgresión a los artículos 19 N° 9, 16 y N° 23 de la Constitución Política.

6. Quienes firman la presente disidencia suscriben las razones expresadas en los párrafos 1 al 4° precedente, motivos que sobradamente justifican el efecto contrario a la Constitución que exige el artículo 93 N° 6 de la Constitución para el acogimiento de la cuestión de inaplicabilidad.

Desproporción y discriminación

7. Sin poner en duda la competencia del legislador para asociar a la normativa de contratación pública políticas de distinta naturaleza que pueden fungir como legítimo fin de la legislación, lo que se reprocha en este caso es la envergadura de la medida complementaria o accesorio *vis à vis* con la sanción principal. El bienio de inhabilidad legal contractual se sigue, en efecto, como consecuencia automática e inmodificable por el juez frente a los hechos concretos de la causa. Así, en la práctica constitucional reciente de este Tribunal, la inhabilidad se aplica por igual frente a infracciones primerizas o reiteradas, frente a infracciones que afectan a uno como a varios trabajadores, frente a infracciones consistentes en hechos que no afectan el vínculo laboral como frente a infracciones consistentes en el despido de trabajadores, frente a infracciones de grandes empresas como de pequeñas y medianas, frente a



empresas que tienen como principal cliente a las entidades sujetas a la Ley N° 19.886 como a las que no, por mencionar solo algunas de las tantas hipótesis posibles. En suma, se trata de una medida legislativa desfavorable, que remueve el derecho del requirente de contratar con el Estado, que sigue a un específico proceso judicial sancionatorio y que no permite al juez laboral ninguna forma de ponderación en función de una casuística extraordinariamente rica y que merece siempre la misma consecuencia. ¿Cómo entender que frente a esta diversidad de situaciones se siga siempre la misma e inamovible consecuencia? De aquí resulta entonces una desproporción manifiesta que atenta contra el artículo 19 N° 2 de la Constitución.

8. La desproporción y discriminación que manifiesta el precepto legal contenido en el artículo 4° de la Ley N° 19.886 se hace todavía más evidente cuando se constata que la sanción principal puede contener criterios de graduación (como, por ejemplo, acontece con la prácticas sancionadas en el artículo 292 del Código del Trabajo) o cuando se advierte que otras declaraciones judiciales de vulneración de derechos (como las que derivan de las acciones constitucionales de protección, por mencionar la única que es referida en el párrafo 6° del Capítulo II, Título I, Libro V del Código del Trabajo) simplemente carecen del mismo efecto inhabilitador frente a las entidades regidas por la Ley N° 19.886. En efecto, desde el solo punto de vista procedimental, es indiscutible que el legislador ha asignado esta consecuencia general y absoluta —la expulsión del mercado de la contratación pública— a un solo proceso declarativo de vulneración de derechos fundamentales, el procedimiento laboral, quedando otros marginados de este radical efecto.

Igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y debido proceso.

9. Esta Magistratura ha sostenido que “[l]a infracción a la garantía constitucional del artículo 19, número 3, inciso 6°, que conlleva la aplicación de la norma impugnada, se produce en tanto la Ley N° 19.886 no contempla una oportunidad en que el afectado pueda discutir, ante los tribunales laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone en virtud del inciso primero de su artículo 4°. De esta suerte, el afectado no tiene una posibilidad de discutir la procedencia o extensión de la sanción que en virtud de la norma reprochada se le impone, coartando en definitiva toda posible intervención suya, en defensa de sus intereses, al no arbitrar el legislador oportunidad alguna que resulte idónea al efecto, lo que equivale lisa y llanamente a negarle toda posibilidad de defensa” (STC 9840-20 c. 19°).

Derecho a desarrollar una actividad económica y no discriminación arbitraria del Estado en materia económica

10. Aunque el requerimiento no lo menciona, el precepto legal contenido en el artículo 4° inciso 1° de la Ley N° 19.886, en su segunda oración, también genera un efecto contrario al artículo 19 N° 21 de la Constitución, en lo que refiere al derecho a desarrollar cualquier actividad económica en conformidad con las normas legales que lo regulen, y al artículo 19 N° 22, en lo referente a derecho a no ser discriminado por el Estado en materia económica. En efecto, saliendo ya de la lógica de las sanciones o medidas legislativas desfavorables y entrando al plano de la regulación económica es claro que el precepto legal reprochado establece un requisito de acceso al mercado público de suministros y prestaciones de servicios que condiciona el ejercicio de las actividades económicas del requirente. Y a diferencia de lo que puede suceder con otras medidas legislativas, este requisito incide



directamente en el contenido constitucional de la libre iniciativa económica, que no solo comprende la capacidad de producir bienes y servicios, sino también la actividad contractual y la libre concurrencia en el mercado, que ciertamente comprende las compras privadas como las públicas.

11. Para el proveedor de bienes y de servicios que no tiene contratos con el Estado, la inhabilidad opera como un requisito negativo de acceso, mientras que para quien ya los tiene funciona como una causal de salida forzosa. Pues bien, opere el precepto legal como requisito de entrada o como causal de expulsión, lo cierto es que su grueso diseño —que otorga el mismo trato a sujetos que se encuentran en distinta situación— afecta a la capacidad de acceder o mantenerse en un mercado por un tiempo que es relevante generando una forma de suspensión parcial del ejercicio del derecho reconocido en el artículo 19 N° 21 inciso 1° en un ámbito económico de relevancia como es el de las compras públicas. En este sentido, la posibilidad de aplicación de la norma discriminatoria implica entonces, como consecuencia, también la posibilidad de vulnerar el derecho contenido en el artículo 12 N° 21 inciso 1° de la Constitución.

12. Por otro lado, al no permitir el precepto legal reprochado la distinción de las situaciones descritas ejemplarmente *ut supra* 8°, éste lleva a que la Administración otorgue siempre el mismo trato a sujetos que se encuentran en situaciones fácticas muy distintas. A lo anterior debe añadirse que el diseño legal permite que otros procesos judiciales declarativos de vulneraciones de derechos no den lugar a la inhabilidad reprochada en estos autos (debe recordarse aquí de paso que el proceso laboral no es uno de tutela integral de todos los derechos fundamentales del trabajador sino solo de los derechos enumerados en el artículo 485 inciso 1° del Código del Trabajo) y, por lo tanto, que existan distintas categorías de infractores según los procedimientos declarativos que hayan conducidos a sus respectivas condenas: infractores condenados por vulneraciones de derechos que entran al registro de inhabilidades e infractores condenados por vulneraciones de derechos que no son consideradas en el mentado registro.

13. Sea que opere como barrera de entrada o como regla de salida, el precepto legal reprochado funciona, al no permitir distinguir los antecedentes fácticos que preceden a la condena, como regla habilitadora de una discriminación de trato prohibida por el artículo 19 N° 22. En efecto, la Constitución asegura “la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica”, explicitación del principio de igualdad ante la ley que inhibe a la autoridad de imponer gravámenes que impliquen diferencias sin sustento ni racionalidad (STC Rol N° 312, c. 36°). El precepto legal reprochado, al configurar un requisito de acceso o uno de permanencia, otorga sin una justificación razonable el mismo trato a sujetos que tienen distintas posiciones materiales. Este trato legal, que por una parte deja fuera algunas vulneraciones de derechos y que, por otra, no permite a los jueces y a la Administración tener en cuenta las diferencias de situación en lo que toca a la inhabilidad para contratar por las entidades sujetas a la Ley N° 19.886, constituye una discriminación arbitraria expresamente prohibida por la Carta Fundamental.

En este punto podría sostenerse que toda vulneración de derechos es un hecho grave por sí mismo. Sin embargo, no es esa parte de la ontología de los derechos humanos la que aquí resulta relevante, como sí lo es en cambio el hecho que la propia legislación laboral admite matices y permite graduar las sanciones principales en función de los hechos de la causa, como lo demuestra el margen que se



otorga en materia de multas por las prácticas antisindicales (que refieren expresamente a la gravedad de la infracción, artículo 292 inciso 2º del Código del Trabajo) o el margen de indemnizaciones adicionales que se deben al trabajador en el procedimiento de tutela (artículo 489 del Código del Trabajo). No es razonable, entonces, que lo principal admita esos matices y que lo accesorio no lo permita. En este sentido, cabe añadir que la modificación legislativa introducida por la Ley N° 21.634 (Diario Oficial de 11 de diciembre de 2023, artículo 35 septies, actualmente en período de vacancia legal) ha seguido justa y expresamente el reproche constitucional formulado por esta Magistratura para enmendar el diseño regulatorio (véase el Mensaje N° 004-369, de 30 de marzo de 2021, que dio origen a la tramitación de la Ley N° 21.634, Boletín N° 14.137-05, y que expresamente refiere a la jurisprudencia de este Tribunal, en <https://www.bcn.cl/historiadelaley/nc/historia-de-la-ley/8245/>), lo que constituye un claro ejemplo de seguimiento de esta doctrina constitucional.

14. Que el requerimiento también cuestiona la expresión “*Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro*”, contenida en el artículo 495 del Código del Trabajo. Sobre el particular, baste con indicar -siguiendo la jurisprudencia de esta Magistratura- que “[e]sta norma del orden laboral constituye complemento indispensable para la aplicación de la inhabilidad de contratar, pues se relaciona con la materialización de la misma, por parte de la Administración del Estado. Motivo por el cual también se declarará inaplicable, por cuanto el vicio de inconstitucionalidad que posee aquel artículo 4º, inciso primero, se comunica igualmente a esta” (STC 10018-20 c. vigésimo primero).

15. Que los argumentos anteriormente desarrollados son suficientes para acoger el requerimiento de fojas 1 y siguientes, no siendo necesario emitir pronunciamiento respecto a la vulneración del artículo 19 N° 23 de la Constitución, ni a los otros efectos inconstitucionales que la aplicación de los preceptos legales impugnados produciría respecto de terceros, como son los argumentados respecto de los números 9 y 16 de artículo 19 de la Constitución Política.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. La disidencia fue escrita por el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.946-23-INA

0000758

SETECIENTOS CINCUENTA Y OCHO

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, señor Raúl Eduardo Mera Muñoz, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete, señor Cristian Omar Letelier Aguilar y señor Nelson Roberto Pozo Silva.

Autoriza la Secretaria del Tribunal Constitucional, señora María Angélica Barriga Meza.



6507F417-20A9-40AE-B5F0-86A193D779DB

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.