



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.165-2022

[14 de marzo de 2023]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 5°, DE LA
LEY N° 19.853, QUE CREA UNA BONIFICACIÓN A LA
CONTRATACIÓN DE MANO DE OBRA EN LAS REGIONES I, XV, XI,
XII Y PROVINCIAS DE CHILOÉ Y PALENA

SOCIEDAD DE RESPONSABILIDAD LIMITADA ÁREAS VERDES
LIMITADA

EN EL PROCESO RIT T-4-2020, RUC 20-4-0242760-5, SEGUIDO ANTE EL
JUZGADO DEL TRABAJO DE PUNTA ARENAS, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE
LA CORTE DE APELACIONES DE PUNTA ARENAS, POR RECURSO DE
NULIDAD, BAJO EL ROL N° 24-2022 (LABORAL COBRANZA)

VISTOS:

Que, con fecha 18 de abril de 2022, Sociedad de Responsabilidad Limitada Áreas Verdes Limitada deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 5° de la Ley N° 19.853, que crea una bonificación a la contratación de mano de obra en las regiones I, XV, XI, XII y provincias de Chiloé y Palena; y 495, inciso final, del Código del Trabajo, en el proceso RIT T-4-2020, RUC 20-4-0242760-5, seguido ante el Juzgado del Trabajo de Punta Arenas, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, por recurso de nulidad, bajo el Rol N° 24-2022 (Laboral Cobranza).

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

“Ley 19.853



Artículo 5: “Para optar al pago de la bonificación, los empleadores deberán presentar una declaración jurada en la cual declararán no haber sido condenados, en los últimos seis meses, por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador.”

“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 actora refiere que el Juzgado de Letras del Trabajo de Punta Arenas con fecha 26 de febrero de 2022 dictó sentencia acogiendo la denuncia de tutela laboral por prácticas antisindicales y vulneración de derechos fundamentales interpuesta por la inspección Provincial del Trabajo de Magallanes. Indica que se le condenó al pago de una multa de 100 UTM en beneficio del Fondo de Formación Sindical y Relaciones Laborales Colaborativas, se dispusieron una serie de medidas reparatorias, ordenando remitir copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo, y oficiando a la Tesorería Regional de la República, enviando copia de la sentencia para los efectos del artículo 5° de la Ley N° 19.853.

Refiere que el 10 de marzo de 2022 presentó recurso de nulidad en contra de la sentencia, el que actualmente se encuentra pendiente ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas.

Como conflicto constitucional, sostiene que la norma cuestionada importa en primer lugar una infracción al derecho a la igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Carta Política.

Señala que su parte no discute, en abstracto, la legitimidad del fin perseguido por el legislador al establecer la sanción contenida en el artículo 5° de la Ley N° 19.853, pues indica que exigir a los empleadores una conducta respetuosa de los derechos fundamentales de sus trabajadores es un fin legítimo.

Sin embargo, enfatiza que las medidas adoptadas por el legislador deben también ser idóneas, necesarias y proporcionales, requisitos que no se dan en las presentes causas.

Argumenta que de esta sanción no se sigue ningún bien para el trabajador, pero sí efectos perniciosos y desproporcionados tanto para la Corporación como para los demás trabajadores, y para la comuna.

En segundo término, la requirente señala que los preceptos impugnados resultan contrarios al principio constitucional de proporcionalidad. En este punto, sostiene que sin perjuicio de lo que se resuelva en definitiva en la justicia laboral,



resulta evidente que sumar la sanción de privar por seis meses de los ingresos por bonificación de mano de obra de la Ley en examen resulta desproporcionado, en relación con las infracciones que se le imputan a la Corporación en las respectivas denuncias.

Añade que a su vez se vulnera el principio de tipicidad, pues la sanción queda indeterminada, por cuanto si bien existe un espacio temporal en el cual la institución o empresa condenada quedaría excluida del pago de la bonificación, el quantum de esta es absolutamente incierto y puede ser cuantioso.

Indica que en el caso en concreto de la Corporación Municipal Ramón Freire de Dalcahue la aplicación de una sanción de tan elevada envergadura generaría serios problemas de sostenibilidad del sistema que se administra, sumado a las especiales circunstancias de pandemia que actualmente atraviesa el país.

La requirente argumenta además que las normas cuestionadas infraccionan el debido proceso, garantizado en el artículo 19 N° 3, incisos primero y sexto de la Constitución, en tanto no se contempla una oportunidad dentro del proceso para discutir la procedencia de la sanción. Señala que los preceptos impugnados hacen automáticamente aplicable la sanción a la Corporación, estableciendo la sanción de plano.

Sostiene enseguida que no tiene la posibilidad de discutir particularmente la aplicación de la sanción, ni tampoco la de impugnarla de manera independiente.

Finalmente indica que la norma en cuestión produce una infracción al artículo 19 N° 24 de la Carta Fundamental, pues la eventual su aplicación importará la privación de parte importante de su patrimonio, en tanto percibe el beneficio por gran parte de los trabajadores que tiene contratados

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, con fecha 5 de mayo de 2022, a fojas 103, ordenándose la suspensión del procedimiento.

Luego de oír alegatos, **fue declarado admisible de manera parcial** por resolución de la misma Sala el día 8 de julio de 2022, a fojas 155, únicamente en lo relativo al cuestionamiento al artículo 5° de la Ley N° 19.853, que crea una bonificación a la contratación de mano de obra en las regiones I, XV, XI, XII y provincias de Chiloé y Palena, e inadmisibles en lo demás.

Conferidos los traslados a los órganos constitucionales interesados y a las demás partes, con fecha 29 de julio de 2022, a fojas 166, formuló observaciones la Dirección del Trabajo, solicitando el rechazo del requerimiento.

En relación a las supuestas garantías vulneradas según el requerimiento, indica que en cuanto a la supuesta vulneración a los principios de igualdad ante la ley y de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, que la requirente no razona de manera alguna sobre la naturaleza jurídica de la normativa referida a la bonificación establecida en la Ley N° 19.853 y sus requisitos, en especial al contenido en el artículo 5° de esta ley, limitándose a reproducir los argumentos que ya ha expuesto en relación cuestionamientos previos al artículo 4° inciso primero de la Ley N° 19.886, que regula



una medida de inhabilidad, en este caso para celebrar contratos con el Estado, cuya naturaleza jurídica es la de una norma sancionatoria, distinto al caso de autos, motivo por el cual el requerimiento es infundado.

Con fecha 25 de agosto de 2022, a fojas 173 rola decreto que ordenó traer los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 23 de noviembre de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos de los abogados Mauricio Sandoval Romero, por la parte requirente, y de Marco Armesto Romero, por la Dirección del Trabajo.

Se adoptó acuerdo en igual sesión, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

a.-Generalidades

PRIMERO: Que, la requirente, Sociedad de Responsabilidad Limitada Áreas Verdes Limitada, solicita la declaración de inconstitucionalidad de la norma que exige, para recibir una bonificación del Estado, no haber sido condenado por vulneración de derechos fundamentales o prácticas antisindicales en los últimos seis meses, cumpliendo, además, con así comunicarlo en una declaración jurada, según lo establecido por el artículo 5 de la Ley N°19.853.

SEGUNDO: Que, la gestión pendiente es la tramitación de un recurso de nulidad ante la Corte de Apelaciones de Punta Arenas, Rol 24-2022 (libro Laboral), en que se pretende anular la sentencia definitiva dictada en causa RIT T-4-2020 del Juzgado de Letras del Trabajo de Punta Arenas, que acogió la denuncia de tutela laboral por prácticas antisindicales efectuadas por la parte requirente.

b.-Sobre la naturaleza y función del artículo 5 de la Ley N°19.853

TERCERO: Que, las normas impugnadas no tienen el carácter de decisoria litis, ya que en ningún sentido incidirán en la resolución del caso, sino que, eventualmente, al rechazarse el recurso de nulidad y confirmarse la sentencia que condena a la denunciada, el sentenciador cumplirá con su obligación de remitir copia del fallo al Registro llevado al efecto por la Dirección del Trabajo, lo que le impedirá hacer en forma veraz la declaración jurada exigida por el artículo 5 de la Ley N°19.853. Como consecuencia de lo anterior, no estará habilitada para recibir el subsidio.

CUARTO: Que, las normas impugnadas no se vinculan con el conflicto específico que se ventiló ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Punta Arenas, por lo



que no cumplen ni deben cumplir fines de satisfacción o reparación para la denunciante en el evento de vencer en el juicio.

QUINTO: Que, en este sentido, respecto del artículo 5 de la Ley N°19.853, se reafirma la falta de relación de la norma impugnada con el conflicto concreto ventilado en el juicio, pues no constituye una sanción a la conducta específica, sino que es una forma de seleccionar a destinatarios que recibirán algo adicional, como es una bonificación. No es un derecho adquirido, ya que tiene como premisa el cumplimiento de los requisitos legales que lo condicionan, uno de los cuales está establecido, de manera previa, precisamente en la norma impugnada. Así las cosas, fue previsible para la parte requirente, antes de ejecutar prácticas antisindicales, las consecuencias que ello tendría en la recepción de la bonificación en caso de ser condenada. Esta posibilidad de que la ley establezca diferencias tiene fundamento constitucional, según lo dispuesto en el artículo 19 N°22, inciso segundo: “*Sólo en virtud de una ley, y siempre que no signifique tal discriminación, se podrán autorizar determinados beneficios directos o indirectos en favor de algún sector, actividad o zona geográfica, o establecer gravámenes especiales que afecten a uno u otras (...)*”.

c.- Sobre la infracción al debido proceso

SEXTO: Que, entendida no como una sanción sino como un incentivo, no puede examinarse desde el punto de vista de la proporcionalidad en los términos planteados por la requirente o cuestionarse su tipicidad. No obstante, sí es posible analizar si es desproporcionado de parte del legislador seleccionar un medio en relación con un fin que se haya propuesto, teniendo presente, sin embargo, que acá no existen dos derechos fundamentales en conflicto, sino que la mera expectativa del empleador de recibir la bonificación, por un lado, y el respeto a los derechos fundamentales del trabajador entre los cuales está la libertad sindical, por otro. Estableciendo su razonabilidad es posible excluir que sea un trato discriminatorio.

Así, cabe determinar si exigir que quienes van a recibir un beneficio del Estado hayan respetado los derechos fundamentales de sus trabajadores en un determinado lapso anterior al de la postulación es desproporcionado. Este deber de no lesionar, se traduce y reduce a no contar con sentencias condenatorias por vulneración de derechos fundamentales sea de los llamados “inespecíficos” —aquellos que se detentan por el hecho de ser persona— o de la libertad sindical —derecho fundamental específico ya que se tiene por el hecho de ser trabajador— emitidas por un Tribunal competente.

La respuesta a la interrogante planteada es que se trata de una finalidad legítima y que, por lo demás, cumple con deberes internacionales, como lo es el promover y garantizar la observancia de los derechos humanos a través de la actuación de todo el aparato estatal y diseño de sus políticas. En este caso se refiere además a un derecho como la Libertad Sindical que tiene un desarrollo propio en diversos Convenios Internacionales, entre ellos los N°s 87 y 98, que forman parte de los ocho Convenios que la OIT declaró como fundamentales, en su “Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo” de 1998. Tal es su importancia que la Corte Interamericana en su reciente Opinión Consultiva OC-27/21 de 5 de mayo de 2021 llamada “Derechos de libertad sindical, negociación colectiva y huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género” reafirmó la centralidad de la Libertad Sindical para la constitución de Estados democráticos de Derecho, al sostener en su párrafo introductorio: “*La presente opinión consultiva se refiere al alcance de*



los derechos a la libertad sindical, la negociación colectiva y la huelga, y su relación con otros derechos, con perspectiva de género. En ese sentido, previo al análisis de las cuestiones sustantivas traídas a consulta por la Comisión Interamericana, este Tribunal considera pertinente resaltar, a manera de introducción, que el combate a la pobreza y a la desigualdad, y la garantía de los derechos humanos, resultan un componente esencial para el pleno desarrollo democrático de los pueblos. En este sentido, la Corte nota que la Carta de la OEA establece, como uno de sus objetivos, “[e]rradicar la pobreza crítica, que constituye un obstáculo al pleno desarrollo democrático de los pueblos del hemisferio”²⁸. Asimismo, dicho instrumento señala, como uno de sus principios, que “[l]a eliminación de la pobreza crítica es parte esencial de la promoción y consolidación de la democracia representativa y constituye una responsabilidad común y compartida de los Estados Americanos”.

En seguida, esta medida cumple con ser necesaria: excluye el acceso a un beneficio respecto del cual se tiene una expectativa -ni siquiera un derecho- por un tiempo determinado, por lo que es menos restrictiva que muchas otras formas disponibles para el legislador para realizar este objetivo y que sean contenedoras de un equivalente nivel de eficacia. Por último, y en la misma línea, la medida es leve: regula la expectativa de ser destinatario de un beneficio. Además, se justifica y contrapesa con la indudable importancia de aquellos fines que busca resguardar, esto es, la observancia de los derechos fundamentales en el ámbito laboral. Por último, la levedad de la medida se aprecia claramente en su carácter transitorio.

SÉPTIMO: Que, en consecuencia, no es procedente el argumento del requirente de existir vulneración al debido proceso, pues para que se proceda a este registro -mal llamado sanción- necesariamente hubo un juicio anterior, que constituyó precisamente la oportunidad para discutir la existencia o no de los hechos que motivaron la condena y la posterior aplicación de los preceptos impugnados. De la revisión del expediente y de lo expuesto en el requerimiento, es evidente que el demandado ejerció su derecho a defensa en toda su extensión, contestando la demanda, presentando prueba e incidentando. La vigencia de la garantía del debido proceso es especialmente evidente al analizar la gestión pendiente invocada, pues la sentencia condenatoria, obtenida en un juicio de lato conocimiento, está actualmente siendo revisada por un tribunal de segunda instancia a solicitud del requirente. Si es efectivo que se registraron infracciones al debido proceso, la sentencia o incluso el juicio serán declarados nulos, y si en el nuevo juicio el empleador es eximido de responsabilidad, no se procederá al registro de la misma y este podrá acceder a la bonificación. Como se ve, esta constituye una cuestión que, en todo caso, compete determinar al juez de fondo y no a esta Magistratura.

OCTAVO: Que, en rigor, nos encontramos en el ámbito de la actividad de la administración del Estado llamada “actividad de fomento”. Como ha explicado la doctrina, esta se caracteriza por ser una intervención “no autoritaria”, esto es, “que no incide sobre situaciones jurídicas de los sujetos que integran su esfera de libertad” (Camacho, Gladys, *Derecho Administrativo chileno*, Porrúa, México, p. 166), lo que implica exigencias menos estrictas en relación con otras formas de intervención, como la sancionatoria. En concreto, se trata de transferencias de fondos públicos que no exigen a cambio contraprestaciones, solo la observancia de los requisitos legales, que a su vez permiten alcanzar las finalidades queridas por el legislador.

NOVENO: Que, es posible reforzar entonces, que en la medida establecida por la actividad de fomento en análisis, no hay siquiera una finalidad coactiva. Al



contrario, se promueve por medio de incentivos económicos el cumplimiento de fines que el legislador ha seleccionado por su relevancia. Incluso, es posible sostener que la finalidad de lograr el cumplimiento de la legislación laboral es transversal a toda la ley a que pertenece la norma requerida de inconstitucionalidad, ya que otro requisito para acceder a la bonificación es el haber pagado las cotizaciones previsionales debidas (artículo 2 de la Ley N°19.853).

DÉCIMO: Que, este artículo 2 de la ley N°19.853 reconoce que no hay derechos adquiridos sobre la bonificación, por cuanto establece como consecuencia jurídica la pérdida de la bonificación para los empleadores que no paguen oportunamente las cotizaciones previsionales.

DÉCIMO PRIMERO: Que, la justificación de esta forma de intervención de la administración se encuentra en las distintas funciones que cumple hoy el Estado. *“Así, en la época contemporánea, la organización, fomento, planificación, coordinación, moderación, arbitraje e intermediación de las actividades público y privadas van unidas al nuevo papel del Estado en la sociedad, y, en particular, en la economía”* (Camacho, Gladys, *Derecho Administrativo chileno*, Porrúa, México, p. 155).

d.-Sobre la infracción a la igualdad ante la ley

DÉCIMO SEGUNDO: Que, el requirente también alega vulnerada la igualdad ante la ley, sosteniendo que el artículo 5 de la Ley N°19.853 permitiría efectuar una distinción arbitraria, esto es, caprichosa o carente de justificación, al decidir quiénes pueden contratar con el Estado. Al respecto, es menester señalar, como ya se razonó en esta sentencia al estudiar el argumento de la proporcionalidad, que la norma establece un requisito que implica efectuar una distinción del todo razonable a la hora de contratar con el Estado: aquellos que no han sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador en los últimos 6 meses y aquellos que sí. En virtud del inciso segundo del artículo 5 de la Constitución *“Es deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos, garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes.”*, por lo que es lógico que el Estado excluya como receptores de esta actividad de fomento de la Administración a quienes han ido directamente en contra del fin que constitucionalmente se exige al Estado promover.

Acto seguido, el requirente sostiene que, para efectos de excluir a quienes no podrán recibir la bonificación, la norma cuya inaplicabilidad se solicita no distingue entre la gravedad de las conductas que provocaron la condena al empleador ni si este ha cumplido con lo establecido en ese fallo. Al respecto, es procedente efectuar ciertos comentarios.

En primer lugar, el artículo 5 está estableciendo una conducta que en sí misma es grave: el haber sido condenado por prácticas antisindicales o por vulneración de los derechos fundamentales del trabajador. Del espectro de incumplimientos a la legislación laboral que puede cometer un empleador, la norma se limita a abarcar solo aquellos que revisten el mayor reproche. Con todo, en el caso de marras, esta conducta adopta un cariz especialmente gravoso: se acogió la denuncia por vulneración a derechos fundamentales y prácticas antisindicales que se produjeron en el contexto de



una huelga originada frente al incumplimiento del empleador a lo pactado en una conciliación arribada en una causa por prácticas desleales en el contexto de negociación colectiva, lo que demuestra un comportamiento reiterado en el tiempo por parte del empleador en orden a infringir los derechos de sus trabajadores. En segundo lugar, pese a que la parte requirente cuestiona que la norma no distinga si el empleador dio cumplimiento al fallo o no, el propio requirente no ha satisfecho lo estipulado en él, actualmente solicitando su nulidad ante la Ilustrísima Corte de Apelaciones de Punta Arenas. Por lo demás, el cumplimiento de sentencias no es una cuestión opcional, por lo que no tendría por qué ser evaluado positivamente por la ley para efectos de recibir incentivos estatales.

DÉCIMO TERCERO: Que, por todas las consideraciones anteriores, la acción de inaplicabilidad no puede prosperar, y así se declarará.

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 DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1°. Que, se ha requerido la inaplicabilidad del artículo 5° de la Ley N° 19.853, en virtud del cual, para optar al pago de la bonificación que establece dicha ley, “(...) los empleadores deberán presentar una declaración jurada en la cual declararán no haber sido condenados, en los últimos seis meses, por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador”, habida consideración que,

I. APLICACIÓN AL CASO CONCRETO

2°. Que, en consecuencia, a raíz de una condena en sede laboral, por infracción de derechos fundamentales o prácticas antisindicales, junto con las consecuencias que se sigan de esa vulneración respecto del trabajador afectado, el legislador ha previsto una medida adicional que, no obstante ser impuesta en dicha sede, acarrea secuelas fuera de ella, cuya imposición no ha podido ser objetada ni ponderada en su extensión o alcance tanto respecto de la entidad demandada como de quienes la integran,



incluyendo a sus trabajadores, y pudiendo, incluso, impactar en el desenvolvimiento de su actividad, atendida la naturaleza y finalidad de la bonificación contemplada en la Ley N° 19.853;

3°. Que, así, la medida automáticamente impuesta por el solo ministerio de la ley, consistente en que, de no poder presentarse la declaración jurada exigida, no será posible acceder a la bonificación referida, importa que no pueda debatirse en torno de su procedencia, proporcionalidad u oportunidad;

4°. Que, efectivamente, un procedimiento del que se deriva, como efecto colateral, pero inevitable, que se debe imponer una medida consistente en impedir el acceso a una bonificación que fue creada -como consta en el mensaje con que se dio inicio a su tramitación- para impulsar el desarrollo productivo regional que generara más y mejores empleos de manera sustentable, sin que uno de sus eventuales destinatarios pueda controvertir, en la sede laboral de donde ella surge, la procedencia, proporcionalidad u otras consideraciones que puedan conducir al juez competente a desestimarla o, en su caso, a aminorarla en su extensión temporal o de contenido, carece de la razonabilidad y justicia que exige la Constitución respecto de todo procedimiento;

5°. Que, ello es así porque no resulta posible al afectado plantear alegaciones respecto de tan grave consecuencia, imposibilitando exponer sus defensas o cómo su aplicación conlleva la afectación de los demás miembros de la entidad eventualmente receptora de la bonificación y hasta de terceros que son destinatarios de sus servicios, porque la secuela prohibitiva opera directamente, con ejecución inmediata, por el solo ministerio de la ley y sin más trámite;

6°. Que, no se advierte la justificación y fundamento de una norma de efectos absolutos, como la ha previsto el legislador, que impone, como consecuencia legal y necesaria, la imposibilidad de acceder a la bonificación, a partir de haber sido objeto de una determinada condena en sede laboral, con total prescindencia de considerar las circunstancias del caso concreto, tales como la naturaleza del peticionario, según se trate de una persona natural o jurídica, estatal o privada, las características y alcances de su actividad, puesto que no importa, por ejemplo, si es o no lucrativa, si se sitúa en el ámbito comercial o de la cultura, la educación, la salud u otras materias orientadas a satisfacer necesidades colectivas, no importa el tamaño de la entidad ni del daño o lesión provocado, si es primerizo o reincidente ni cuál es su mercado relevante o la cuota o porcentaje que tiene en él o si obtuvo ventajas de orden patrimonial o de otra índole, así como tampoco la cantidad de trabajadores con que cuenta, si se trata de un prestador único o que interviene en un ámbito donde concurren otros agentes y tampoco si la imposibilidad de optar por la bonificación dejará al Estado o a la población desprovista de ciertos bienes o servicios o si los encarecerá o si tendrán acceso a unos y otros de menor calidad, duración o eficacia, si con ese impedimento se afectarán sus ingresos, incluso, forzando a aumentar el precio de otros bienes o servicios o, más grave aún, poniendo en riesgo la fuente laboral de sus propios trabajadores o el cumplimiento de las obligaciones asumidas con ellos o con sus proveedores o contrapartes o, en fin, tantas y tan variadas circunstancias que pueden derivarse de una decisión legislativa que, como señalamos, el interesado no puede cuestionar ni los tribunales ponderar.

7°. Que en relación a lo antes indicado, parece pertinente recordar que el objetivo de la Ley N° 19.853 era “impulsar el desarrollo productivo regional, que generará más y mejores empleos de manera sustentable” (Historia de la Ley N° 19.853, p. 3), finalidad que en caso alguno parece compatible con la privación del beneficio económico estatal para alcanzar tal propósito. Lo anterior, por cuanto, bajo la excusa



de sancionar al empleador que incurre en conductas que atentan contra los derechos de los trabajadores, se termina “condenando” a estos mismos trabajadores a tener que soportar las consecuencias económicas que implica para el empleador dejar de percibir un ingreso fiscal, que probablemente permitía hacer rentable la contratación de mano de obra en la zona, aspecto que no puede ser soslayado y que pone de manifiesto la falta de razonabilidad de los preceptos legales que aplicados en la especie, permiten este efecto.

8°. Que, por lo mismo, no basta, a nuestro juicio, para justificar el apego del artículo 5° a la Carta Fundamental que la prohibición que impone se vincule con una bonificación, aun asumiendo que los interesados no tienen derechos adquiridos sobre ella ni que se les deba reconocer necesariamente, pues no es el bien u objeto al que se impide acceder (sea una bonificación, participar en una licitación para contratar con el Estado o cualquiera otro) lo que determina la constitucionalidad de la medida impuesta por el legislador, sino que la imposibilidad de mensurarla con precisión a las distintas circunstancias de cada caso concreto. Una de estas puede ser, efectivamente, la naturaleza o características de aquello a lo que no se podrá optar, como resultado de la medida prohibitiva, pero esto tiene que ser considerado en la ley (lo que no se hace en el artículo 5°) o ponderado por el Juez del Fondo (lo que le está vedado);

9°. Que dicho lo anterior, sin duda que en la especie resaltan dos efectos inconstitucionales derivados de la aplicación de los preceptos legales reprochados. El primero es el trato que en equivalentes términos se otorga a todo condenado en sede laboral y que permite que se imponga una sanción adicional invariable, única, la que se impone sin considerar las particularidades del caso y sin un mayor análisis de pertinencia o extensión. Lo anterior evidencia un efecto inconstitucional innegable, desde que la jurisprudencia de esta Magistratura ha señalado de modo invariable que *“La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta 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 784 c. 19 entre muchos otros)

10°. Que así, la imposición de una penalidad con un criterio que no atiende al más esencial concepto constitucional de igualdad, deviene necesariamente en inconstitucional, al carecer la norma que sustenta dicha respuesta punitiva en su aplicación al caso concreto, de la razonabilidad necesaria que permita fundar el trato desigual al que ha sido sometido la requirente al no considerarse las particularidades de la infracción laboral que le fuera imputada y tener que soportar sin mayor análisis el efecto de privación de una bonificación para hacer frente a las remuneraciones de sus trabajadores.

11°. Que junto a lo anterior, un segundo efecto inconstitucional que resalta en la especie, se vincula con la vulneración de la garantía de un justo y racional juzgamiento, al imponerse una pena de ingentes consecuencias, sin que haya mediado un proceso judicial en el cual se haya podido siquiera debatir la pertinencia, extensión y alcance de la pena. Lo anterior toda vez que por aplicación de ambos preceptos legales reprochados, esto es, el del artículo 5° de la Ley N° 19.853 que impide acceder a la bonificación por haber sido condenado, en un plazo de seis meses, por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador y el inciso final del artículo 495 del Código del Trabajo que ordena que copia de la sentencia condenatoria laboral sea remitida a la Dirección del Trabajo para el registro correspondiente, se termina produciendo el efecto absoluto y a todo evento, de imponer la medida punitiva en comento.

12°. Que, así las cosas, aplicar el precepto legal impugnado resulta contrario al artículo 19 N° 2° de la Constitución porque no es capaz de superar la exigencia de



razonabilidad que emana de dicha regla constitucional, constituyendo una medida legal prohibitiva, que puede ser calificada de autotutela legal, que tampoco observa las garantías de un justo y racional procedimiento porque aparece inflexible ante la variedad de casos y circunstancias en que deberá ser aplicada, lo que la vuelve inadecuada e innecesaria o, en lenguaje constitucional, desproporcionada, pues, mientras se repara al trabajador afectado, que ha motivado el proceso en sede laboral, sobreviene una consecuencia adicional, consistente en la imposibilidad de optar por la bonificación -también valorada por una finalidad legítima de desarrollo regional-, sin más trámite y por el solo ministerio de la ley. De ahí, entre paréntesis, que nos encontramos, sin duda, frente a un conflicto de constitucionalidad en sede de inaplicabilidad;

13°. Que, siendo así, sostener la constitucionalidad de la aplicación del precepto legal en que la medida impuesta (no poder optar a la bonificación) es proporcional a la infracción (vulneración de derechos fundamentales de carácter laboral o incurrir en prácticas antisindicales) nos parece un razonamiento abstracto, ya que, en ese plano teórico, ciertamente puede argumentarse que resulta razonable y adecuada, pues la finalidad es legítima, el medio sería idóneo para alcanzarla y no se advierte que constituya una intromisión exagerada o insostenible en la esfera del requirente, desde que, a primera vista, aparece proporcionado exigir que quienes van a recibir un beneficio del Estado respeten los derechos fundamentales de sus trabajadores en un determinado lapso anterior al de la postulación al beneficio que contempla la ley;

14°. Que, sin embargo, atendida la aplicación del precepto legal impugnado de manera automática y sin que siquiera se pueda discutir -precisamente, en el caso concreto- si efectivamente se verifican la legitimidad, idoneidad y necesidad antes referidas, torna su aplicación en contraria a la Constitución, desde que prohíbe a la parte afectada siquiera plantear la desproporción y, lo que es más importante, impide al juez examinarla en su proporcionalidad.

Allí hay, entonces, una lesión del derecho a un procedimiento racional y justo que resulta no de la comprensión en abstracto de la regulación legal, sino de la imposibilidad de examinar la aplicación concreta del artículo 5° de la Ley N° 19.853;

II. UNA CONSIDERACIÓN FINAL ACERCA DE LA NATURALEZA DEL PRECEPTO LEGAL IMPUGNADO

15°. Que, por último, nuestros colegas de la mayoría, antes de abordar el fondo de la acción intentada a fs. 1, plantean su rechazo porque la norma impugnada no tendría el carácter de *decisoria litis*, ya que, en ningún sentido, incidirá en la resolución del caso, puesto que no se vinculan con el conflicto específico que se ventila en el Juzgado de Letras del Trabajo, lo que tampoco compartimos;

16°. Que, tempranamente esta Magistratura, en el Rol N° 472, explicó que "(...) la Carta Fundamental no ha establecido diferencias en relación con el tipo o naturaleza del precepto legal cuya inaplicabilidad se solicita, sino que ha aludido genéricamente a las normas con rango o valor de ley exigiendo solamente que "pueda resultar decisiva en la resolución del asunto" (c. 10°), por lo que, "[u]n precepto es decisivo cuando su aplicación determina la forma como se resolverá un asunto. No es decisivo porque resuelve el asunto -el requisito no está formulado en esos términos-, es decisivo porque el asunto se resuelve de una determinada manera: contraria a la Constitución. Esto explica que el Tribunal haya desechado sistemáticamente las alegaciones que sostienen que los preceptos meramente adjetivos o procesales no resultan decisivos para resolver el conflicto de fondo (...)"



(Nicolás Massmann Bozzolo: “La Admisibilidad del Recurso de Inaplicabilidad: A Tres Años de la Reforma”, *Ius et Praxis*, Vol. 15 N° 1, 2009, p. 280);

17°. Que, es importante recordar, en esta materia, que cuando esta Magistratura controló preventivamente la que sería la Ley N° 20.381 que adecuó nuestra Ley Orgánica a la reforma de 2005, declaró constitucional el actual artículo 84 N° 5, en virtud del cual procede declarar la inadmisibilidad del requerimiento de inaplicabilidad “[c]uando de los antecedentes de la gestión pendiente en que se promueve la cuestión, aparezca que el precepto legal impugnado no ha de tener aplicación o ella no resultará decisiva en la resolución del asunto”;

18°. Que, pronunciamos aquella constitucionalidad recordando que se había declarado que “(...) tan decisivo en la resolución de un asunto -desde el punto de vista de la preeminencia de los derechos constitucionales- resulta el precepto cuya aplicación puede resolver el fondo del asunto, como el que permite, impide o dificulta ostensiblemente el conocimiento y decisión de la controversia.” (Sentencia de 3 de enero de 2008, dictada en los autos Rol N° 792, considerando quinto). Y recientemente ha señalado: “Al actual texto de la Carta Fundamental le basta, para efectos de admitir a tramitación una acción de inaplicabilidad, que el precepto impugnado pueda resultar decisivo en la resolución de un asunto cualquiera, que naturalmente deba resolverse en esa gestión pendiente y que, para efectos del fondo, produzca en esa gestión en que puede aplicarse un resultado contrario a la Constitución.” (Sentencia de 2 de abril de 2009, dictada en los autos Rol N° 1.279, considerando décimo)” (c. 100°, Rol N° 1.288);

19°. Que, así las cosas, un precepto legal que establece una consecuencia necesaria e ineludible, incluso para el juez de la causa, y que conlleva, a partir de la dictación de la sentencia laboral condenatoria, la imposibilidad de optar a una bonificación estatal, se aplica, decisivamente, en la gestión pendiente con todo el rigor de una secuela que rige por el solo ministerio de la ley, sin siquiera dotar al juez de la potestad para ponderar su procedencia o modelar su aplicación, conforme a las circunstancias del caso concreto, con lo que se impide ostensiblemente, como sostuvimos en el Rol N° 792, el conocimiento y decisión acerca de tan relevante consecuencia.

Así, por lo demás, lo confirma el resuelto IV de la sentencia del Juzgado de Letras de Punta Arenas que impone oficiar a la Tesorería Regional de la República “para los efectos del artículo 5° de la ley N° 19.853”, a fs. 81 de estos autos constitucionales, tal y como pidió que se impusiera la Inspección Provincial del Trabajo en la denuncia de práctica antisindical, según consta a fs. 30;

20°. Que, por ende, nos parece que la disposición cuya inaplicabilidad se ha solicitado es susceptible de esta acción constitucional por resultar aplicable en la gestión pendiente, generando la medida que impone el legislador, sin que el juez pueda excusarla o aminorarla, y, por ello, su aplicación resulta contraria al artículo 19 N° 2° y N° 3° inciso sexto de la Carta Fundamental, en cuanto -dada su imposición automática y por el solo ministerio del precepto impugnado- impide al afectado alegar contra su aplicación o, al menos, discutir acerca de su razonabilidad o proporcionalidad, sin que pueda instar porque se deje sin efecto o se disminuya, por ejemplo en su duración temporal, atendidas las circunstancias del caso concreto que alegue y acredite. Y tampoco puede la Judicatura efectuar examen ponderativo alguno, acarreando sin más el impedimento que surge del artículo 5° de la Ley N° 19.853.



PREVENCIÓN

El Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE concurre al rechazo del presente requerimiento previniendo que no comparte lo señalado en considerando 3º y teniendo en particular consideración las siguientes motivaciones:

1º. El conflicto de constitucionalidad que se ha presentado ante esta Magistratura no tiene por contenido el reproche de los efectos del precepto impugnado sobre los genuinos derechos fundamentales de la requirente sino más bien la crítica al diseño legislativo de un incentivo que el Legislador puede conceder al amparo del artículo 19 N° 22 inciso segundo de la Constitución. Se trata, por el contrario, del reproche a los efectos legales que se siguen en caso de pérdida de los requisitos para optar a un incentivo o bonificación estatal.

2º. A diferencia de lo que sucede con otros preceptos legales que han sido impugnados ante esta Magistratura (me refiero al 4º inciso 1º de la Ley N° 19.886, que el requirente ha reprochado en el proceso Rol N° 13.072-22, fallado el 4 de enero del presente año), y que han sido bien descritos en recientes votos disidentes que argumentan alternativamente la naturaleza punitiva o prohibitiva de los preceptos legales, el presente caso no se refiere a los límites constitucionales del legislador para limitar la capacidad de contratación del requirente con el Estado. El presente conflicto versa, más bien, sobre la pérdida sobrevenida de los requisitos para optar a un beneficio económico del Estado que puede ser discrecionalmente diseñado por el Legislador a condición, únicamente, que no sea un incentivo discriminatorio. Esta diferencia, a juicio de quien previene, es capital para comprender y compartir la existencia de efectos contrarios a la Constitución en aquellos casos en que se limitan los derechos constitucionales (cuando el precepto legal, mediante un diseño desproporcionado, impacta directamente sobre el ámbito protegido de un derecho fundamental como es la capacidad de participar en el mercado público y contratar con el Estado) y la inexistencia de esos efectos cuando el precepto impugnado se limita a configurar el contenido y los requisitos de un beneficio puramente legal. En este sentido, el precepto impugnado no viene a limitar el ejercicio de un derecho fundamental sino que simplemente se limita a configurar el régimen de suspensión o privación de un incentivo económico en caso que falle uno de sus requisitos de otorgamiento. Este último diseño legislativo no puede, por mucho que conlleve en el presente caso un perjuicio económico al requirente, tacharse de productor de efectos inconstitucionales.

3º. El Estado puede conceder beneficios, en los términos del artículo 19 N° 22 inciso 2º de la Constitución, y siempre que esos beneficios no signifiquen discriminación. Pues bien, en el presente caso parece más o menos claro que lo que busca el requerimiento es justamente que, merced de una sentencia de inaplicabilidad, le sea mantenido por el Estado un beneficio a pesar de haber perdido uno de los requisitos que habilitan su pago, cual es el contenido en el artículo 5º de la Ley N° 19.583. Este propósito —esto es, la subsistencia *contra legem* de un beneficio o premio económico a una determinada conducta— no puede ser admitido sin generar un estatuto discriminatorio entre quienes quieren optar al mismo beneficio económico, pero no pueden porque no cumplen con el requisito del artículo 5º, y quienes ya han obtenido ese bono pero que posteriormente fallan en cumplir con esa exigencia legal.



Redactó la sentencia la Ministra señora DANIELA MARZI MUÑOZ; la disidencia el Ministro señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, y la prevención, el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 13.165-22-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz y Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete.

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



91D1D931-9C41-44AF-A340-6AA714F72E0F

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.