



2021

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 11.081-21-INA

[1° de diciembre de 2021]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LA
SEGUNDA PARTE DEL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4° DE
LA LEY N° 19.886, Y DEL ARTÍCULO 495, INCISO FINAL, DEL
CÓDIGO DEL TRABAJO

UNIVERSIDAD DE CHILE

EN EL PROCESO RIT T-897-2019, RUC 19-4-0188966-6, SEGUIDO ANTE EL
PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO

VISTOS:

Introducción

A fojas 1, la Universidad de Chile deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 4°, inciso primero, 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-897-2019, RUC 19-4-0188966-6, seguido ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Los preceptos legales cuestionados disponen:

Artículo 4°, inciso primero, segunda oración, L. 19.886:





Podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que acrediten su situación financiera e idoneidad técnica conforme lo disponga el reglamento, cumpliendo con los demás requisitos que éste señale y con los que exige el derecho común. 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.

Artículo 495, inciso final, Código Trabajo:

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

Antecedentes y síntesis de la gestión pendiente

Expone la requirente Universidad de Chile, que fue denunciada de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales durante la relación laboral y cobro de prestaciones, en causa que se sustancia ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago (RIT T-897-2019), y que se encuentra actualmente en estado de audiencia de juicio, suspendida conforme a lo decretado por esta Magistratura constitucional.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Luego, y en cuanto al conflicto constitucional planteado, la parte requirente afirma que la imposición de la sanción de excluirla por dos años para contratar con el Estado o sus organismos importa vulnerar la igualdad ante la ley y los principios de razonabilidad y de proporcionalidad, garantizados por el artículo 19 N°s 2 y 3 de la Constitución, configurándose en la especie una sanción injustificada y excesivamente gravosa, que se torna arbitraria y discriminatoria a la luz de la Carta Fundamental; además de afectarse el debido proceso desde que la inhabilidad para contratar con el Estado opera de plano y no es susceptible de ponderación ni revisión judicial.

Se agrega la infracción del artículo 1°, inciso cuarto, de la Carta Fundamental, en relación con la vulneración del principio de Servicialidad del Estado y su finalidad de promoción del bien común.

Se agrega como argumento la vulneración del artículo 19 N° 24, toda vez que se le priva de parte importante de su patrimonio en tanto las licitaciones, convenios y contratos que celebra con el Estado son fuente relevante de sus ingresos. Y se añade la afectación de la seguridad jurídica, del artículo 19 N° 26 constitucional.

La Universidad de Chile explica cómo en su caso, la universidad estatal adquiere y ofrece permanentemente productos y servicios en el mercado público, bajo los principios de coordinación y propender a la unidad de acción de los órganos públicos. Así, la universidad al igual que los privados, celebra habitualmente contratos y convenios con el Estado, en el marco del cumplimiento de sus fines públicos, lo que se ven ahora afectado por los preceptos cuya inaplicabilidad se solicita.



Tramitación

El requerimiento fue admitido a trámite y declarado admisible por la Primera Sala del Tribunal, ordenándose asimismo la suspensión del procedimiento en la gestión judicial invocada.

Conferidos los traslados de fondo a las demás partes y a los órganos constitucionales interesados, fueron formuladas observaciones al requerimiento por la parte requerida, correspondiente al denunciante de tutela laboral don Eduardo Salamanca Henríquez, instando por el rechazo del requerimiento.

Observaciones al requerimiento

En su presentación de fojas 226., el denunciante de tutela laboral solicita el rechazo del requerimiento deducido en todas sus partes, consignando que el mismo adolece de defectos tales que hacen del todo improcedente que este Tribunal Constitucional se pronuncie sobre el fono de la inaplicabilidad impetrada.

Así, se señala que el requerimiento deducido no alcanza el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad, volviendo en el traslado de fondo sobre las causales del artículo 84 N°s 5 y 6 de la Ley Orgánica de esta Magistratura. Se afirma que los preceptos legales impugnados no son decisivos en la resolución del asunto, al no ser la inhabilidad para contratar con el Estado parte de lo discutido en la denuncia de tutela laboral, ni existir aún pronunciamiento del Juez del Trabajo, mediante sentencia definitiva que acoja o rechace la acción de tutela laboral incoada. Y se agrega que el libelo carece de fundamento plausible al ser completamente hipotético frente al estado procesal de la gestión judicial sublite.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 15 de septiembre de 2021, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Con la misma fecha se adoptó el acuerdo y la causa quedó en estado de sentencia.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de la Universidad de Chile, institución educacional que ha sido denunciada en sede laboral, en procedimiento de tutela por vulneración de derechos durante la relación laboral, a propósito de las alegaciones efectuadas por un funcionario académico de dicha Casa de Estudios, quien planteó la afectación de sus derechos como consecuencia del cambio en la normativa reguladora del pago de productividad a los profesores





adjuntos. El denunciante sostiene que aquella nueva regulación supone una modificación unilateral y abusiva de sus remuneraciones, lo que afectaría su *“integridad psicológica como docente por más de 8 años en la institución”* (expresión contenida en la denuncia respectiva, tal como se aprecia a fojas 149 del expediente constitucional)

SEGUNDO: Que, en este contexto judicial, la Casa de Estudios cuestiona la constitucionalidad de la aplicación al caso concreto de los preceptos legales contenidos en el artículo 4º de la Ley N°19.886 y en el artículo 495 del Código del Trabajo, los que traerían como consecuencia una inhabilidad para contratar con la Administración Pública por un plazo de dos años, en caso de ser condenada por vulneración de derechos del denunciante, todo lo cual se traduciría en resultados contrarios a la Constitución y la vulneración de los artículos 1º inciso cuarto y 19 numerales 2, 3 y 24 del mismo texto constitucional.

TERCERO: Que de este modo el cuestionamiento planteado por la Universidad de Chile guarda relación con una consecuencia diversa a la eventual condena de que puede ser objeto en el proceso laboral de la especie, sino que alude a una sanción anexa a dicha respuesta punitiva del orden jurídico laboral, la que se produce por la aplicación de ambos preceptos legales cuestionados en la especie, los que a su vez son el resultado automático e ineludible del solo hecho de haber sido condenado, sin importar la entidad de la pena impuesta o la gravedad de la conducta imputada.

CUARTO: Que en efecto, al margen de las circunstancias específicas del caso concreto, los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, imponen como efecto forzoso de la condena en sede laboral, la 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 a que hemos hecho mención.

QUINTO: Que, la situación anterior resulta de particular trascendencia al considerar que el requirente es la Universidad de Chile, entidad pública de educación superior, que conforme dispone el artículo 1º de la Ley N° 21.094, sobre Universidades Estatales, ha sido creada por ley *“para el cumplimiento de las funciones de docencia, investigación, creación artística, innovación, extensión, vinculación con el medio y el territorio, con la finalidad de contribuir al fortalecimiento de la democracia, al desarrollo sustentable e integral del país y al progreso de la sociedad en las diversas áreas del conocimiento y dominios de la cultura”*. Y en tal sentido, una imposibilidad para contratar con el Estado constituye una limitante de trascendencia para poder dar satisfacción a las finalidades descritas.



SEXTO: Que, de este modo, el conflicto constitucional se origina a consecuencia de la imposición de una sanción de ingentes consecuencias a un condenado que a su vez ya sido objeto de una medida sancionatoria, que ha surgido de un proceso judicial desarrollado en sede laboral. En efecto, habiéndose establecido una conducta atentatoria al ordenamiento jurídico laboral e impuesto la pena correspondiente, aparece cuestionable la aplicación de una nueva sanción, consistente en la inhabilidad para contratar con el Estado como reproche a una conducta que ya ha sido debidamente castigada. En la especie esta sentencia condenatoria aún no se ha concretado y es parte de la cuestión que se debatirá ante la judicatura de la instancia, pero lo cierto es que, de dictarse dicho veredicto en contra de la Casa de Estudios, indefectiblemente se deberán aplicar las normas cuya inaplicabilidad se requiere y se producirá el efecto ya explicado.

SÉPTIMO: Que sobre esta problemática este Tribunal Constitucional ha tenido la posibilidad de pronunciarse en numerosas oportunidades, existiendo criterios asentados en nuestra jurisprudencia, los que necesariamente deben ser considerados en la resolución del presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Por lo pronto y tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional sobre la materia, *“la exclusión a priori instituida por el inciso primero del artículo 4° impugnado, no puede reconducirse a algún requisito de aptitud o idoneidad exigible a quienes contratan con el Estado, atinente a que las empresas infractoras de los derechos laborales -por ello- se granjearían ahorros y distorsionarían sus costos reales, lo que les permitiría postular con ventajas en los procesos de contratación pública regidos por la Ley N° 19.886.*

En efecto, el texto original de la Ley N° 19.886 (30.7.2003), siendo ya plenamente eficaz en la consecución de los objetivos públicos llamada a cautelar, no contempló la norma objetada. Sin que en el intertanto se conozcan casos en que la supuesta falta de idoneidad de los proveedores -por este concepto- haya afectado el buen funcionamiento del sistema de compras del Estado, dicho inciso primero del artículo 4° fue introducido varios años después, por la Ley N° 20.238 (19.1.2008), cuyo título declara un objetivo diverso a aquél, cual es asegurar ahora “la protección de los trabajadores y la libre competencia en la provisión de bienes y servicios a la administración del Estado” (STC 3570-17 c. tercero)

OCTAVO: Que, en efecto, tratándose de un cuerpo legal -el de la Ley N° 19.886- cuya regulación se vincula con el establecimiento de un estándar de requisitos objetivos de índole técnico, económico y de probidad que deben estar presente en todos quienes pretendan contratar con la Administración del Estado, de modo de asegurar un tratamiento igualitario de acceso a todos los potenciales oferentes, 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 de la



sanción. En este caso basta haber sido objeto de una sentencia condenatoria en materia laboral por infracción a derechos fundamentales del trabajador o práctica antisindical, para quedar excluido de inmediato -y sin que se pueda revisar, impugnar o siquiera ponderar la extensión- de la posibilidad de contratar con el Estado.

NOVENO: Que siendo de este modo, no se logra advertir el fundamento -desde la lógica de la contratación pública- que haga merecedor a un potencial oferente de una sanción tan gravosa como es la imposibilidad siquiera de optar a contratar con la Administración del Estado por el solo hecho de haber sido condenado en sede laboral, en los términos descritos. Y no se entiende la justificación de una medida como la descrita cuando tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional *“el propósito de asegurar que el Estado no contrate con aquellos oferentes que falsean sus costos por mantener deudas laborales o previsionales actualmente impagas, afectando con ello la competencia legítima, se encuentra cautelado en el inciso segundo del artículo 4° de la Ley N° 19.886”* (STC 3570-17 c. cuarto)

DÉCIMO: Que, por tanto, la aplicación de una medida como aquella que impone el precepto legal cuestionado del artículo 4° de la Ley N° 19.886 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, asegurada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución. Ello, por cuanto como ha señalado esta Magistratura *“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). Entendiendo la garantía de igualdad ante la ley en los términos descritos, se debe tener especial consideración a que la Carta Fundamental se proyecta en el artículo 9° de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, al señalar que, en lo administrativo contractual, *“El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato”* (inciso segundo). Tal disposición, concreta los principios por los cuales debe regirse la Administración del Estado, según el artículo 38, inciso primero, constitucional, además de abreviar del derecho de igualdad ante la ley que asegura la misma Carta Fundamental, en su artículo 19, N° 2°. (STC 3570-17 c. octavo)

UNDÉCIMO: Que, por ende, una diferenciación como la que realiza el precepto legal contenido en el artículo 4° de la Ley N° 19.886 respecto de un potencial condenado en sede laboral, como ocurre con la requirente, excluyéndola de toda posibilidad de contratar con el Estado, en forma anticipada y sin considerar siquiera las circunstancias de la condena que le pueda ser impuesta, la gravedad de la conducta reprochada o si estas últimas se relacionan efectivamente con los presupuestos exigibles a todo oferente que desee contratar con la Administración del Estado, al



amparo de la Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, constituye una afectación a la garantía contenida en el artículo 19 N° 2 constitucional.

DECIMOSEGUNDO: Que 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).

DECIMOTERCERO: Que, junto a lo anterior, la requirente plantea una vulneración al artículo 1° inciso cuarto constitucional, referido al principio de servicialidad del Estado. Sobre este punto, cabe indicar que para dar cumplimiento al antedicho principio, la Administración del Estado debe atender las necesidades públicas en forma continua y permanente, y en tal afán es que se relacionan las diversas disposiciones legales que le permiten al aparato público llevar adelante esta labor a través de los distintos servicios públicos por medio de los cuales opera. Y para alcanzar tal meta, resulta esencial que las regulaciones que organicen la satisfacción de estas necesidades y como se obtienen los medios para ellos -en este caso a través de procesos licitatorios y compras públicas- se ajuste al estándar de respeto y observancia de las garantías constitucionalmente consagradas, pues cuando ello no ocurre, indefectiblemente se está actuando en contra del mencionado principio y no se está propendiendo a alcanzar el bien común.

DECIMOCUARTO: Que, en virtud de lo señalado, no puede entenderse como armoniza con el indicado principio de servicialidad, la existencia de impedimentos o barreras impuestas de manera anticipada a la posibilidad de acceder a contratar con el Estado, ofreciendo servicios o bienes en las mejores condiciones, para que el Estado pueda satisfacer las necesidades públicas que constituyen su razón de ser. Por tanto, si la aplicación del precepto legal contenido en el artículo 4° de la Ley N° 19.886 al caso concreto, provoca precisamente este efecto, al impedir que la requirente pueda contratar con el Estado en las mejores condiciones para que este a su vez pueda atender las necesidades de la población, sin que exista un fundamento plausible que



justifique tan absoluta y extendida inhabilitación, entonces, debemos concordar en que la aplicación del precepto legal resulta contrario a la Constitución en los términos contenidos en el artículo 1º inciso cuarto del mismo texto.

DECIMOQUINTO: Que en el caso particular este efecto contrario a la garantía en comento resulta particularmente gráfico cuando consideramos que la eventual exclusión para contratar con la Administración del Estado recaerá en la Universidad de Chile, lo que pugna con los objetivos inherentes de una Casa de Estudios que juega un rol preponderante en la colaboración al cumplimiento de los objetivos del Estado en aras del bien común, en las más diversas áreas del quehacer nacional como ocurre, a modo ejemplar, en materia de educación, salud o investigación, por nombrar algunas. Y esto es así por cuanto los propios Estatutos de la Universidad de Chile le reconocen este rol activo en la búsqueda del bien de la Nación toda, tal como se advierte en el artículo 2º de dicho cuerpo normativo cuando señala *“La Universidad asume con vocación de excelencia la formación de personas y la contribución al desarrollo espiritual y material de la Nación”*.

DECIMOSEXTO: Que lo anteriormente señalado en caso alguno supone efectuar un reconocimiento especial a la Casa de Estudios requirente, sino que, muy por el contrario, pretende evidenciar las perjudiciales consecuencias que puede llegar a generar para la población toda y para la consecución de los objetivos del Estado, la inhabilitación por un período de dos años a un oferente de bienes y servicios, como consecuencia de una condena laboral y como ello resulta inconciliable con el principio de servicialidad.

DECIMOSÉPTIMO: Que además la requirente plantea una infracción al artículo 19 N° 3 de la Constitución en lo referido a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y en forma particular en lo referente a la garantía de un debido proceso. 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 6º, 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 4º. 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)

DECIMOCTAVO: Que los términos en que se encuentran establecidos ambos preceptos legales impugnados determinan la imposición de una verdadera sanción de plano, al margen del debido proceso que requiere toda respuesta punitiva estatal. Tal restricción se refleja en la imposición de la medida misma de exclusión, la que no puede ser discutida en su procedencia, así como tampoco puede ser objeto de ponderación en su extensión. Ello en contrapartida a la condena que en sede laboral



se puede llegar a imponer por el ilícito reprochado, la cual si deberá observar dicho estándar constitucional. Siendo de este modo, no resulta conciliable con la exigencia de un debido proceso, la imposición de una medida en los términos descritos.

DECIMONOVENO: Que la conclusión anterior ha sido ya recogida en nuestra jurisprudencia constitucional que expresamente ha señalado 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).

VIGÉSIMO: Que, a lo ya expresado, la requirente añade una vulneración a su derecho de propiedad, garantía contenida en el numeral 24 del artículo 19 constitucional, como consecuencia de la aplicación al caso concreto de los preceptos legales requeridos. Al respecto, cabe hacer presente que de la naturaleza de la Universidad de Chile a que ya hemos hecho referencia, de sus objetivos y finalidades, de sus regulaciones y de su función pública resulta evidente la particular relación que esta entidad educacional mantiene con el Estado y sus órganos, participando en diversos sectores y ámbitos del quehacer nacional, con numerosos convenios vigentes y potenciales acuerdos futuros. Para muestra, basta con tener en cuenta la cifra cercana a 16 mil millones de pesos que durante el año 2020 la Casa de Estudios transó a través del portal de Chile Compra para dimensionar la importancia que representa para esta institución la celebración de convenios con el Estado.

VIGESIMOPRIMERO: Que, por ende, 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.

VIGESIMOSEGUNDO: Que finalmente, 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)

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:

- 1) QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARAN INAPLICABLES LOS ARTÍCULOS 4º, INCISO PRIMERO, SEGUNDA PARTE, 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-897-2019, RUC 19-4-0188966-6, SEGUIDO ANTE EL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO.**
- 2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) CUMPLA LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, O LA CORTE SUPREMA, EN SU CASO, UNA VEZ CONCLUIDA LA GESTIÓN JUDICIAL PENDIENTE, CON INFORMAR A ESTA MAGISTRATURA CONSTITUCIONAL LA FORMA EFECTIVA EN QUE SE DIO CUMPLIMIENTO A ESTA SENTENCIA.**

DISIDENCIA

Acordada la sentencia con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA, y señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar la impugnación de fojas 1, por las siguientes razones:

I. Gestión judicial pendiente y garantías aducidas como sustento principal de la acción

1º. La gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos consiste en una denuncia por concepto de tutela de derechos fundamentales en contra





de la Universidad de Chile deducida por Eduardo Andrés Salamanca Henríquez, que se tramita ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, bajo el RIT T-897-2019, encontrándose dicha gestión pendiente en estado de juicio.

2º. En relación a tal gestión, la requirente Universidad de Chile dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4º, inciso primero, de la Ley N° 19.886 y del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo.

3º. La actora invoca 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 el principio de servicialidad del Estado, la igualdad ante la ley, la garantía de un justo y racional procedimiento, el principio del non bis in ídem y el derecho de propiedad.

En cuanto al principio de servicialidad del Estado, argumenta la requirente que la aplicación de las normas impugnadas impide el cabal cumplimiento del mandato constitucional de servicialidad y de coordinación de los órganos de la administración del Estado y la total satisfacción de los fines públicos que le son propios (fs. 26).

En cuanto a la infracción al derecho a la igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19, N° 2, de la Constitución, señala que se ve vulnerada en la medida que hace extensiva una sanción que, desde la redacción de la norma, siempre estuvo pensada para instituciones u organismos de connotación privada, igualándose a la Universidad Chile a entes que no se encuentran en las mismas circunstancias ni que tampoco poseen las mismas características en cuanto a su naturaleza jurídica y función. (fs. 28) Además, aduce que la aplicación de las normas deviene en desproporcionadas por cuanto no considera las circunstancias relevantes que distinguen a dicha institución de otras entidades ni establece un parámetro razonable para su aplicación (fs. 34).

En relación a la garantía del debido proceso, la requirente manifiesta que los preceptos impugnados no admiten la posibilidad de discutir, ante Tribunal alguno, la procedencia ni la duración de la sanción que se aplica, impidiéndose así el derecho a la defensa de la requirente. Además, alega que se infringe el principio del non bis in ídem puesto que se le hace “además acreedora de una adicional condena que le significará ni más ni menos que la imposibilidad de poder concurrir a licitaciones respecto de contrataciones administrativas por un período de dos años” (fs. 40).

Por último, señala que se infringe el artículo 19, N° 24, de la Constitución que garantiza el derecho de propiedad, toda vez que se le priva de parte de su patrimonio, por cuanto las licitaciones, convenios y contratos que celebra en su calidad de proveedor a organismos públicos representa y representará una fuente de ingresos constante para la Universidad (fs. 43).



II. Implementación de políticas horizontales en la contratación pública

4°. Los contratos administrativos se mueven en el ámbito de las relaciones de carácter patrimonial que mantiene el Estado con los particulares y 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.

5°. 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>

6°. 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, se busca entonces 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, 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.

7°. 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).



Consecuentemente, 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.

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, el Convenio N° 94 OIT, aunque 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.

8°. 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 las leyes laborales, 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.

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 precepto no configura una diferencia arbitraria ni vulnera el debido proceso.

9°. En relación al 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 Rol N° 1968 c. 32°).

10°. 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 N° 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.”

11°. 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°).

12°. 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, como es en este caso la vulneración de derechos fundamentales; 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 al fondo de los cuestionamientos.

a) Igualdad ante la ley

13°. La requirente esgrime 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, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata 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 N° 784, c. 19°) (En el mismo sentido STC 2664, c. 22°, STC 2841, c. 6° y STC 2895, c. 8°).

14°. 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.

15°. 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°).

16°. Lo objetado por la requirente es una presunta contradicción entre la sanción de inhabilidad temporal para contratar con el Estado que se encuentra establecida en la norma del artículo 4° de la ley N° 19.886 y el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Carta Fundamental, por cuanto no considera ni las circunstancias relevantes que distinguen a dicha institución estatal de otras entidades jurídicas, ni establece un parámetro razonable para su aplicación (fs. 34).

17°. Sin embargo, la aplicación del artículo 4° de la ley N° 19.886 -que corresponde a una medida accesoria 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- 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. 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 5º, inciso segundo, de la Constitución; iii) el artículo 4º 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

18º. En segundo lugar, la universidad requirente alega que se vulnera el debido proceso en la medida que los preceptos impugnados no admiten la posibilidad de discutir, ante Tribunal alguno, la procedencia ni la duración de la sanción que en su virtud se aplica. (fs. 41).

19º. No obstante, como ya se afirmó, la inhabilidad 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 inhabilidad constituye sólo una medida accesoria que resulta de la sentencia condenatoria.

20º. 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.

21º. En cuanto a la supuesta infracción al principio *non bis in ídem*, este Tribunal ha identificado la regla del *non bis in ídem* como una regla de integración convencional a contenidos constitucionales. Por lo mismo, “hemos sostenido la vía complementaria y convencional del contenido expreso desde los artículos 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a través del artículo 5º inciso segundo de la Constitución. Cabe ahora especificar las normas constitucionales internas, lo que



traducido en el primer estándar material del non bis in ídem implica que no es posible sancionar a una persona dos veces en lo mismo. De este modo, “ningún delito se castigará con otra pena (...)”. Este es un mandato dirigido al legislador penal que puede vulnerar cuando establece otras penas por los mismos sujetos, hechos y fundamentos, vulnerando el principio de legalidad penal, señalado en el inciso 8°, numeral 3° del artículo 19, de la Constitución. Esta vertiente material puede complementarse interpretativamente como una infracción al principio de tipicidad puesto que el dilema radica en la configuración normativa de los ilícitos” (Sentencia Rol 3054, c. 20°).

22°. Asimismo, “en cuanto a la vertiente procesal del principio de non bis in ídem, por una parte, están las reglas del debido proceso puesto que sería una garantía de un procedimiento e investigación racional y justo. Sin embargo, podríamos entender que una de las variantes del principio se encuentra consagrado de modo indirecto al establecer la prohibición de que el “Presidente de la República y el Congreso” Nacional pueda “hacer revivir procesos fenecidos” (frase final del inciso primero del artículo 76 de la Constitución). Este precepto viene reiterándose en la larga trayectoria constitucional chilena como una manifestación del principio de cosa juzgada; Que de este modo, con base normativa concreta, es posible advertir que los fundamentos que explican el principio non bis in ídem se relacionan en la Constitución chilena con el principio de legalidad penal y de tipicidad, en su dimensión material, y con el debido proceso y la cosa juzgada en la vertiente procedimental del principio non bis in ídem material. Y en ambas circunstancias, complementadas por los tratados internacionales que regulan específicamente la materia” (STC Rol N° 3054, cc. 21° y 22°);

23°. Adicionalmente, y ahora aplicando estos criterios a las materias concernidas en esta causa, hemos sostenido “[q]ue, en cambio, el fundamento o causa de la inhabilidad prevista hoy en el artículo 4° de la Ley N° 19.886, modificado por la Ley N° 20.238, se encuentra en la falta de idoneidad para contratar con la Administración en que incurre aquella persona natural o jurídica que, estando inscrita en el Registro Oficial de Contratistas de la Administración, infringe derechos fundamentales de sus trabajadores, así declarado por una sentencia judicial ejecutoriada. Así, los bienes jurídicos que están protegiendo los artículos 489 del Código del Trabajo y 4° de la Ley N° 19.886, modificado por la Ley N° 20.238, respectivamente, al contemplar las sanciones indicadas, son diferentes, lo que no permite sostener que se haya vulnerado, en la especie, el principio del non bis in ídem, y así se declarará” (STC 1968 c. 40° y 41°).

24°. En este caso el denunciante solicita que se declare que las conductas denunciadas afectan las garantías constitucionales del derecho a la integridad física y psíquica, para pedir que se ordene a la Universidad que realice la serie de actos que se señalan en su escrito. Mientras tanto, la aplicación del artículo 4° de la Ley N° 19.886 tiene muchas funciones que van más allá de la sanción laboral, tal como se expuso previamente.



V. Defectos formales de que adolece el requerimiento.

25°. A mayor abundamiento, y sin perjuicio de los argumentos que se han dado a conocer en los considerandos anteriores relacionados con la fundamentación constitucional de los preceptos legales impugnados, necesariamente el requerimiento debe ser rechazado porque adolece de una serie de defectos de carácter formal que nos llevan a considerar que nos encontramos frente a un conflicto en el que la declaración de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad no producirá efectos útiles ven él.

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).

a) Preceptos legales no resultan decisivos para la resolución del asunto sometido a la consideración de la judicatura laboral

26°. Ha de tenerse presente que la gestión pendiente corresponde a una denuncia por vulneración de derechos fundamentales y que se encuentra en etapa de juicio, siendo los hechos a probar fijados en la audiencia preparatoria: 1. Legitimación activa del demandante de autos. 2. Efectividad de haber incurrido la demandada en actor vulneratorios de los derechos fundamentales del demandante, durante la vigencia de la relación laboral y hasta la actualidad, consistente en afectación a su integridad física y psíquica, en la afirmativa, hechos e indicios que constituyen la vulneración alegada, y en el caso de ser procedente, fundamentos y proporcionalidad de la medida adoptada. 3. Remuneración pactada (fs. 203).

27°. De acuerdo 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”, 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.

28°. 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.

29°. 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 a lo anterior 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°).

Teniendo presente lo anterior y considerando que la gestión pendiente se encuentra en etapa de audiencia de juicio, no cabe sino concluir que el requerimiento es abstracto y basado en un *“escenario hipotético que, atendido el devenir de la gestión pendiente al momento de ser presentado el libelo, no permite, sin más, concluir que el resultado gravoso se producirá sin que puedan descartarse que las etapas recursivas ordinarias, eventualmente, puedan remediar su alegación de su parte. De no mediar remedio a través de dichos medios de impugnación es que surge la clara competencia de este Tribunal”* (STC Rol N° 7703 c. 8°).

30°. En definitiva, la 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 infracción a 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.

b) El requerimiento plantea un problema de mera legalidad

31°. Además, hay cuestiones que son de competencia del juez del fondo y que dicen relación con el ámbito de aplicación de la ley 19.886 para el caso de la Universidad de Chile. En tal sentido, la requirente señala que *“se aplica sin fundamento legal expreso, una inhabilidad concebida para las instituciones privadas y no para aquellas de naturaleza pública como lo es la Universidad de Chile, universidad estatal y servicio que forma parte de la Administración del Estado.”* (fs. 8) y que la aplicación de los preceptos impugnados *“violenta gravemente esta manifestación del principio de igualdad ante la ley, en la medida que hace extensiva una sanción que, desde la redacción de la norma, siempre estuvo pensada para instituciones u organismos de connotación privada, igualándose a la Universidad de Chile a entes que no se encuentran en las mismas circunstancias ni que tampoco poseen las mismas características en cuanto a su naturaleza jurídica y función “* (fs. 28).

32°. Los reproches recién extractados son de mera legalidad sin que le quepa a esta Judicatura Constitucional examinarlos, por cuanto no es materia suya determinar si el artículo 4° de la Ley N° 19.886 alcanza a los órganos públicos. Ello teniendo en consideración que tal disposición no menciona expresamente a las universidades estatales que se rigen por una normativa especial, en este caso por el Estatuto de la Universidad de Chile, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 3 de 2006, del Ministerio de Educación, para establecer que es una persona jurídica de derecho público autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 1°) cuyos académicos y funcionarios *“tendrán la calidad de empleados públicos y se regirán por los Reglamentos que a su respecto dicte la Universidad”* (art. 59°).

33°. Respecto a ello la Excma. Corte Suprema, en relación al artículo 4° de la Ley N° 19.886, ha sentenciado que *“de la sola lectura de la disposición en comento aparece que ésta no contempla distinción alguna en torno a las empresas o personas a quienes van dirigidos sus preceptos, de modo que es posible concluir que la inhabilidad allí consagrada resulta igualmente aplicable a personas y empresas tanto públicas como privadas”* agregando que *“el texto de la ley y la prohibición general de discriminación arbitraria contenida en el texto constitucional permiten aseverar que, a diferencia de lo sostenido por la recurrente, la inhabilidad en comento, fundada en la condena judicial por infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores, empece tanto a entidades privadas como públicas que contraten con el Estado, al tenor de la Ley N° 19.886”* (SCS Rol N° 16.907-2019).

Sin embargo, no puede olvidarse que la jurisprudencia de los tribunales ordinarios ha sido oscilante. Así, por ejemplo, en sentencia de 28 de diciembre de 2018, la Corte de Apelaciones de Santiago sostuvo: *“Que tal exclusión fue introducida a la Ley 19.886 por la Ley N° 20.238, que en su proyecto original, tal como bien lo trae a colación la parte recurrente, deja en evidencia que la sanción de inhabilitación en el Registro de Contratistas y Proveedores, estaba dirigida a entes particulares, que incurriendo en actitudes desleales mediante la violación de las leyes laborales, sociales y tributarias, pudieren “mejorar*



sus costos y tener así mayores posibilidades de éxito en las licitaciones y convocatorias” amagando así una libre competencia entre proveedores de la Administración Estado./ De este modo para entender que tal sanción puede ser aplicada a una institución de derecho público, habría de tener que recurrirse a una interpretación extensiva de la norma del artículo 4 de la ley 19.886, cuestión que está vedada, pues esta clase de prohibiciones son restrictivas y excepcionales no pudiendo ser aplicadas por analogía./ Que entonces la cuestión es si la Universidad de Chile, indubitadamente es un ente público y no privado para efectos de la operatividad de la antes referida exclusión, pues de ser así, la condena por vulneración de derechos fundamentales en el ámbito laboral, del que fue objeto en la citada causa Rit T-439-2016, del Segundo Juzgado Laboral de Santiago, no podría producir el efecto de excluirla temporal o definitivamente de la posibilidad contratar con la Administración del Estado” (Rol 43.854 de 2017).

34°. Por otra parte, de lo que ya no existe duda es que, como dispone la ley interpretativa del inciso 1° del art. 485 del Código del Trabajo N° 21.280, de 9 de noviembre de 2020, el procedimiento de tutela laboral contemplado es aplicable a todos los trabajadores, incluidos los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, y que se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, como asimismo los trabajadores que se desempeñen en los órganos señalados en los Capítulos VII, VIII, IX, X y XIII de la Constitución Política de la República y a aquellos que sus propias leyes declaren como autónomos.

Es decir, pudiendo tales instituciones públicas ser condenadas por vulneración a los derechos fundamentales de sus trabajadores, dependerá que se les aplique o no la sanción de inhabilitación establecida en el art. 4° de la ley 19.886 según la interpretación que los jueces le den a dicho precepto.

35°. Por último, dependerá asimismo del propio juez del fondo determinar el alcance de dicha norma de la Ley de Contratación Pública para definir si la inhabilitación se aplica a toda la universidad o a la razón social que actuó como empleadora. No es resorte de esta Magistratura, so pretexto de argumentar que las cuestiones acontecidas al interior de una unidad administrativa no tienen por qué afectar a otras áreas que nada tienen que ver con una organización compleja y multiforme como es la universidad, resolver un asunto de esas características por cuanto ello se encuentra en el ámbito de la competencia del juez laboral o del recurso a la sistemática normativa de la contratación pública.

36°. Por lo anterior, los reproches que formula el requerimiento en relación a la afectación del principio de servicialidad del Estado serán materia que habrá de ponderar el juez al decidir una materia que es propia de su competencia, como es si cabe la aplicación del art. 4° de la ley 19.886 a los entes públicos.

37°. Por todo lo expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, debió desestimarse el requerimiento deducido.



Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y la disidencia, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 11.081-21-INA.

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Firma el señor Presidente del Tribunal, y se certifica que los demás señora y señores Ministros concurren al acuerdo y fallo, pero no firman por no encontrarse en dependencias físicas de esta Magistratura, en cumplimiento de las medidas dispuestas ante la emergencia sanitaria existente en el País.

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

