2022

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 11.547-2021

[26 de enero de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 4°, INCISO PRIMERO, SEGUNDA PARTE, DE LA LEY N° 19.886

DÍAZ NOVOA Y COMPAÑÍA LIMITADA

EN EL PROCESO ROL N° 5348-2021-PROTECCIÓN, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO

VISTOS:

Con fecha 2 de agosto de 2021, Díaz Novoa y Compañía Limitada, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 4°, inciso primero, segunda parte, de la Ley N° 19.886, para que ello incida en el proceso Rol N° 5348-2021-Protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Precepto legal cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone, en su parte ennegrecida:

"Ley 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios

(…)

Artículo 4º.- *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*

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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.****"*.

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

Indica la actora que accionó de protección en contra de la Dirección de Compras y Contratación Pública, el que es tramitado ante la Corte de Apelaciones de Santiago. Señala que dicha acción cautelar de derechos fundamentales fue presentada en razón de que fue inhabilitada en el sistema de ChileProveedores por una única condena que ha tenido en su calidad de empleadora por infracción a derechos fundamentales, que se ventiló ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago.

Refiere que es de aquellas empresas que dedican en parte de sus labores a licitaciones con el Estado y Municipalidades para proveer a diversos organismos públicos en el rubro en que se desarrollan como la prestación de servicios médicos y de laboratorio.

Explica que la aplicación del precepto impugnado vulnera y transgrede el artículo 1°, inciso cuarto, de la Constitución, en cuanto garantiza a todas las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional; los numerales 2 y 3 del artículo 19, contraviniéndose el principio de la igualdad ante la ley en su faz de la proporcionalidad, y el debido proceso, desde que se aplica de plano, sin distinción alguna, una sanción absoluta que no es susceptible de revisión judicial, y el número 24 del artículo 19, ya que el precepto impugnado repercute en el derecho de propiedad de la actora.

Acota que el artículo 1° de la Carta Fundamental consagra el principio de la igualdad, lo que, conforme la doctrina, importa el reconocimiento de la misma dignidad y derechos a todos ser humanos, la igualdad ante la ley y la prohibición de discriminaciones, todo lo cual exige una coherencia interna del ordenamiento jurídico. Importa, añade, la igualdad un objetivo fundamental del Constituyente y prioritario por la sociedad, jugando un rol no solo ante los derechos fundamentales, sino que, respecto del ordenamiento jurídico en su estructura objetiva, debiendo existir un sentido de coherencia entre sus normas.

Agrega que la igualdad se perfila como una regla de interpretación aplicable, con cualidad general y sin excepciones, a todo el ordenamiento jurídico, y sirve de sostén al derecho público subjetivo en cuanto no ser la persona un sujeto de discriminaciones, lo que es reiterado en el inciso cuarto del artículo 1, al resguardar la participación igualitaria de todas las personas. Luego, el precepto constitucional del

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

artículo 19 N° 2 de la Constitución, consagra la igualdad ante la ley, como derecho asegurado a nivel constitucional para todas las personas.

Agrega que el precepto impugnado genera vulneración a un principio contenido dentro del derecho de igualdad ante la ley, cual es el principio de proporcionalidad. La exclusión absoluta y sin distinción del Registro Electrónico Oficial de Contratistas de la Administración de la Dirección de Compras Públicas, que hace el precepto legal impugnado, al no diferenciar situaciones jurídicas objetivamente distintas, afecta la igualdad, proporcionalidad y principio de razonabilidad, ya que aplica el artículo 4 inciso primero (segunda parte) de la Ley N° 19.886, de manera única e irrestricta y sin consideración al caso concreto, sin que exista en sí fundamento fáctico de la decisión, como lo ha resuelto este Tribunal.

Añade que también se transgrede el artículo 19 N° 3, de la Constitución. El artículo 4° de la Ley 19.886 hace aplicable una sanción de naturaleza administrativa, y que como tal debe subsistir sobre la base de las garantías propias del debido proceso adjetivo y los principios sustantivos del Derecho Público sancionador. La aplicación del inciso primero del artículo 4 de la Ley Nº 19.886, contraviene la anotada garantía, indica, toda vez que implica la imposición de plano de una sanción única y sin posibilidad de eludir, pues no posee un previo procedimiento justo y menos racional, conforme al resguardo del debido proceso. La limitación que se hace al derecho a recurso –pieza fundamental del debido proceso- deja en indefensión al particular ante las decisiones de un órgano administrativo, pues le impide contar con los medios procesales que le permitan ejercer, y defender sus legítimas aspiraciones.

Finalmente, desarrolla vulneración al artículo 19 N° 24, de la Carta Fundamental. Indica que es indiscutible que, sobre las cosas incorporales, como los derechos, existe una protección constitucional. Al aplicarse el inciso primero del artículo 4 de la Ley Nº 19.886, a la requirente, que resulta desproporcional y arbitrario, no se le permite participar en licitaciones a que llamen los organismos del Estado, y no sólo eso, constituyen un impedimento ilegal para que ejerza sus actividades que le son propias, representando un grave perjuicio patrimonial. En efecto, anota, desde hace más de seis años a la fecha participa como proveedor en mercado público licitando en el rubro de laboratorio y exámenes médicos, sin que jamás tuviera algún inconveniente o incumplimiento con el Estado o sus trabajadores, siendo el 80% de sus labores empresariales dedicadas como proveedor del Estado. Así, se le está condenando a que no pueda seguir funcionando, afectando su derecho de propiedad, y, en definitiva, teniendo que prescindir y despedir trabajadores contratados.

Por lo expuesto solicita que la acción de fojas 1 sea acogida en todas sus partes.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala con fecha 13 de agosto de 2021, a fojas 77, disponiéndose la suspensión del procedimiento. A su turno,

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

en resolución de 3 de septiembre de 2021, a fojas 202, se declaró admisible, confiriéndose traslados de fondo.

A fojas 212, en presentación de 29 de septiembre de 2021, evacúa traslado el Consejo de Defensa del Estado, solicitando el rechazo del requerimiento.

Indica que la acción de protección de la gestión invocada carece de la aptitud para ser considerado una gestión judicial pendiente, desde que el procedimiento laboral previo gozaba de tal calidad, proceso que se encuentra firme y ejecutoriado. Es un mero instrumento para hacer subsistir de manera artificial la gestión laboral, ya concluida por sentencia de término y, por ello, los efectos de la norma cuya inaplicabilidad se solicita se encuentran consolidados a partir de dicho carácter de ejecutoriada.

Añade que los preceptos cuestionados no tendrán efecto en la gestión invocada. La acción de protección se dirige en contra de la Dirección de Compras y Contratación Pública y pide concretamente dejar de aplicar una inhabilidad legal. Nada pide ni puede pedir respecto de la Dirección del Trabajo o de los Tribunales con jurisdicción en lo laboral que intervinieron en la gestión laboral ejecutoriada.

La decisión de la Corte habrá de discernir sobre la existencia o no de vulneraciones a garantías constitucionales por parte de la Dirección de Compras y Contratación Pública, resultando impertinente la aplicación del precepto contenido en el artículo 4º inciso primero de la Ley N°19.886, que sólo consagra una inhabilidad legal que ya fue aplicada por la sola ejecutoriedad de la sentencia laboral.

Indica que la sentencia dictada en el proceso laboral es de contenido indemnizatorio y no sancionatorio. Las indemnizaciones laborales por condena en un procedimiento de tutela no resultan incompatibles con las inhabilidades que legalmente se configuran a partir de los mismos hechos que las han motivado. Por lo anterior, la inhabilidad no constituye una sanción impuesta por la Administración Pública, sino una consecuencia de inhabilidad de la sentencia emitida por el tribunal laboral, que deriva de la ley que otorga dicho efecto al fallo.

Unido a lo anterior, el requisito impugnado para contratar con el Estado es razonable, proporcional y constitucional. ha sido deliberadamente impuesto por la Administración y por el legislador para favorecer la competitividad y asegurar la lealtad económica entre oferentes, dentro del contexto del deber del Estado de proteger los derechos de los trabajadores. Es un requisito temporal, en caso de infracciones grave y que no vulnera garantías constitucionales, ni la igualdad ante la ley, ni el derecho de propiedad o los elementos del debido proceso.

Por lo anterior solicita el rechazo del requerimiento en todas sus partes.

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 7 de diciembre de 2021 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I.- EL PRECEPTO IMPUGNADO Y EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO EN AUTOS

PRIMERO: En estos autos constitucionales, se pretende la inaplicabilidad por inconstitucionalidad del artículo 4°, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

En virtud de aquella norma, quedan a priori excluidos de contratar con la Administración todos y sin distinción "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".

SEGUNDO: Como ya ha tenido en vista este Tribunal, la Ley N° 19.886 "fue dictada el año 2003, insertándose en el conjunto de iniciativas encaminadas a afianzar el principio de probidad pública y, especialmente, a evitar que en las convocatorias o adjudicaciones se consideren factores ajenos al objeto o fines de los contratos administrativos de que en cada caso se trate, que pudieran menoscabar arbitrariamente las reglas sobre libre concurrencia e igualdad de los oferentes.

El texto original de dicha ley no contempló el impedimento absoluto ahora cuestionado. Éste fue incorporado posteriormente el año 2008 por la Ley N° 20.238, en el contexto de una moción parlamentaria orientada a reforzar los derechos laborales, de una manera distinta a como ello se ha venido asegurando en distintas normas legales" (STC Rol N° 3570, c. 1°).

TERCERO: Según la parte requirente, con la aplicación de la norma impugnada se infringen, entre otros, los numerales 2 y 3 del artículo 19. Lo anterior, en los términos y en el contexto que han sido expuestos en la parte expositiva de la presente sentencia.

II.- ESTE TRIBUNAL YA HA CONOCIDO DE IMPUGNACIONES SEMEJANTES

CUARTO: No es esta la primera vez en que se impugna la disposición contenida en el artículo 4°, inciso primero, de la Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios.

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

En efecto, este Tribunal ha dictado varias sentencias en torno a la disposición señalada. Por una parte, se dictaron las STC Roles N° 1968, 2133 y 2722. En aquellas, se rechazaron los requerimientos, en votación dividida.

Posteriormente, se dictaron, entre otras las STC Roles N° 3570, 3702, 5695, 7529, 7516, 7626, 7785, 7635, 7777, 8002, 7778, 7584, 7753, 8294, 8624, 8559, 8620, 8703, 8820, 8803, 8760, 9007, 9047 y la más reciente, 8930 (01.12.2020).

La línea argumental de estas últimas sentencias se seguirá, abreviadamente, en la presente.

III.- EL ARTÍCULO 4º, INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY Nº 19.886 SERÁ DECLARADO INAPLICABLE

CUESTIONES PREVIAS

Incidencia decisiva del precepto reprochado

QUINTO: En primer lugar, es menester señalar que en esta causa, como en otras sobre el precepto ahora impugnado, se ha cuestionado la incidencia decisiva que tendría. A nuestro entender, la norma impugnada si puede resultar decisiva en la resolución de un asunto, como lo exige la Constitución, en su artículo 93 inciso decimoprimero.

SEXTO: La gestión pendiente de autos es el proceso Rol N° 5348-2021-Protección, seguido ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

En aquel, se pide a la Corte de Apelaciones declarar "Que, el acto por el cual la recurrida declaró a la sociedad Diaz, Novoa y Compañía Limitada, como Proveedor no habilitado en el Servicio de ChileProveedores es ilegal y arbitraria" y "Que, consecuencialmente se deje sin efecto dicha inhabilidad y proceder a reincorporar a la recurrente al Registro Electrónico Oficial de Contratistas de la Administración de la Dirección de Compras y Contratación Pública, o el que haga sus veces, como un Proveedor habilitado".

SÉPTIMO: En ese contexto, parece indudable que el precepto impugnado resultará decisivo, en tanto la Corte de Apelaciones, al resolver la acción de protección impetrada - específicamente al analizar la legalidad de la conducta – tendrá como parámetro el precepto reprochado, toda vez que el acto recurrido se vincula con este y viene a ser una materialización de la norma impugnada en estos autos.

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Sobre el pretendido condicionamiento de la inaplicabilidad del precepto a criterios de orden económico-patrimonial

OCTAVO: En segundo lugar, es menester señalar, como cuestión previa, que la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la norma reprochada, no viene condicionada criterios de orden económico-patrimonial. Lo anterior es inconducente, pues supondría supeditar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad a la repercusión económica que la aplicación del precepto importa, cuando lo que importa al orden constitucional es que la norma fundamental sea respetada, impidiéndose la concreción de efectos inconstitucionales. Es la producción de resultados inconstitucionales, derivados de la aplicación de preceptos legales, lo que pretende salvaguardar la acción de inaplicabilidad. Como se explicará más adelante, la aplicación del precepto impugnado produce efectos inconstitucionales en este caso.

Y más allá de la anterior constatación de cara a la naturaleza propia de la inaplicabilidad, la argumentación también resulta inconducente si se considera el carácter de la medida dispuesta en la norma impugnada y el contexto en que ella se inserta. Ella significa la privación de la posibilidad de contratar con el Estado en términos absolutos y por un periodo fijo de tiempo, que se aplica dentro del régimen de contratación previsto por la Ley N° 19.886. En dicho marco, es menester señalar que la disposición por parte de la respectiva empresa de suministrar bienes o prestar servicios al Estado no supone la celebración de los contratos respectivos, siendo entonces lo relevante la *posibilidad de concurrir* para que, conforme a los mecanismos y requisitos previstos en dicho cuerpo legal, se determine quien ha de suministrar los bienes o prestar los servicios. Dicha posibilidad de concurrir, con incierto contenido económico, es lo que precisamente se coarta en base a la norma reprochada.

La medida de exclusión constituye una sanción

NOVENO: En tercer lugar, es menester despejar, como cuestión previa, que la medida de exclusión para participar en procedimientos contractuales con la Administración del Estado corresponde a una sanción del ámbito administrativo. Esto es así por dos razones, cuyo cumplimiento ocasiona que, a partir del control concreto desarrollado por esta Magistratura, deban aplicarse las garantías propias del debido proceso adjetivo y los principios sustantivos del Derecho Público sancionador (STC Rol N° 2264, c. 33°).

DÉCIMO: La primera de las dos razones anunciadas, consiste en que el precepto reprochado de la Ley N° 19.886, en relación al artículo 294 bis, y 495 del Código del Trabajo, faculta a la Dirección del Trabajo a llevar un registro que inhibe a los sujetos que figuren en éste de formular ofertas o suscribir contratos administrativos. Por ello, el género dentro del cual se sitúa esta medida es en el de una sanción o castigo hecho valer por la Administración.

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

La norma ahora impugnada forma parte de la regulación que el legislador le ha dado a las prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador y aquel, al construir supuestos de hecho – prácticas antisindicales o infracción de derechos fundamentales del trabajador – ha asociado a dichos supuestos, consecuencias jurídicas. La norma impugnada es una de aquellas consecuencias jurídicas. Y lo es marcadamente negativa o desfavorable, ya que consiste en la exclusión del sujeto, de la celebración de contratos con el estado.

A aquel, en términos concretos, se le priva de la *posibilidad de concurrir* para que, conforme a los mecanismos y requisitos previstos en la Ley N° 19.886, se determine quien ha de suministrar los bienes o prestar los servicios que el Estado requiere. Dicha posibilidad de concurrir es lo que precisamente se coarta en base a la norma reprochada, y lo es en relación a un acto cometido por el sujeto, acto que el legislador estima merecedor de reproche, siendo una de las consecuencias negativas que conlleva la comisión de dicho acto, conforme lo ha dispuesto la Ley, la medida de exclusión contenida en la norma reprochada.

El segundo motivo consiste en que así lo ha determinado la jurisprudencia de este Tribunal, al catalogar una medida que no es denominada legislativamente como sanción, dentro de tal categoría. Esta Magistratura ha inducido que la aplicación del precepto legal impugnado ocasiona que la medida que éste contiene se inserte dentro del género de una sanción. Así se ha hecho, por ejemplo, en cuanto a este mismo precepto legal impugnado (STC 3570, c. 7° y 8703. c. 13°, entre otras), o bien respecto de la medida de interés penal moratorio aplicado por el Servicio de Impuestos Internos (STC rol 8.458, c. 14° y 16°).

RAZONES DE LA INAPLICABILIDAD

DÉCIMO PRIMERO: El requerimiento de autos, en cuanto a la impugnación del artículo 4º, inciso primero, segunda frase, de la Ley Nº 19.886, será acogido. Lo anterior, por dos motivos:

Primero, toda vez que su aplicación concreta vulnera la garantía de igualdad ante la Ley – garantizado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución – pues la norma no diferencia situaciones que son objetivamente distintas.

Segundo, en tanto la aplicación de la misma contraviene la garantía del artículo 19 N° 3, inciso 6°, de la Constitución, toda vez que implica la imposición de plano de una sanción única e ineludible, sin el previo procedimiento justo y racional exigido por la mentada disposición constitucional.

En los considerandos siguientes, desarrollaremos los motivos señalados, en mérito de los cuales se acogerá el presente requerimiento de inaplicabilidad.

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

A.-SE INFRINGE LA IGUALDAD ANTE LA LEY

DÉCIMO SEGUNDO: Frente a la garantía constitucional de igualdad ante la ley, ha de considerarse, primordialmente, que la norma, al referirse a las "prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador", "no identifica positivamente ningún supuesto en que puede subsumirse alguna específica infracción, sino que alude a los hechos reprochados solo por el efecto negativo que han producido conforme a un criterio de valoración. De modo que, por esa sola consecuencia generada, cualquier acto o conducta deviene susceptible de una única sanción, sin importar sus características intrínsecas, entidad, trascendencia ni gravedad" (STC Rol N° 3750, c. 7°).

Sanción excesivamente gravosa, que en otros cuerpos normativos se ha reservado respecto de conductas precisas y delimitadas, frente a conductas particularmente reprochables.

Así, por ejemplo, en la Ley N° 20.393, sobre responsabilidad penal de las personas jurídicas, en su artículo 8°, contempla la "prohibición temporal de celebrar actos y contratos con los organismos del Estado", como sanción frente a conductas tan graves como el lavado y blanqueo de activos, el financiamiento del terrorismo y la facilitación de la corrupción, previstas respectivamente en las Leyes N°s 19.913 (artículo 13) y 18.314 (artículo 8°), y en el Código Penal (artículos 250 y 251 bis).

DÉCIMO TERCERO: En razón de la garantía de igualdad ante la ley, la jurisprudencia de esta Magistratura ha determinado que el legislador se encuentra impedido de tratar a sus distintos destinatarios de manera indiscriminada, ya que la igualdad ante la ley consiste en que sus normas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran en la misma situación, pero, consecuentemente, distintas para aquellas que se encuentran en circunstancias diversas.

Esa misma jurisprudencia reitera que, acorde con el inciso segundo del referido artículo 19, N° 2°, si es que deben hacerse diferencias entre iguales, éstas no pueden ser arbitrarias, esto es, sin fundamentos o por motivos ajenos a la cuestión (STC roles N°s 53, considerando 72°; 1502, considerando 11°; 1535, considerando 33°, y 2888, considerando 22°, entre varias).

DÉCIMO CUARTO: Vinculado a lo anterior, resulta pertinente considerar que la Carta Fundamental se proyecta cumplidamente 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).

Dicha disposición, ha considerado este Tribunal, "concreta los principios por los cuales debe regirse la Administración del Estado, según el artículo 38, inciso primero, constitucional, además de abrevar del derecho de igualdad ante la ley que

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

asegura la misma Carta Fundamental, en su artículo 19, N° 2°." (STC Rol N° 3750, c. 8°).

DÉCIMO QUINTO: La 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.

En este sentido, 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 Rol N° 3750, c. 9°).

DÉCIMO SEXTO: De este modo, no escapa a esta Magistratura que el precepto impugnado se presta para abusos por ser insuficiente a efectos de asegurar que la medida de castigo no trascienda la gravedad de los hechos cometidos.

Lo anterior, en tanto describe una conducta amplísima, que no individualiza por sus características propias cuáles son en sí mismos los hechos concretos que se valoran por sus repercusiones negativas ("prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador"). Por ello, este Tribunal ha considerado que la norma es susceptible de aplicación indiscriminada, pudiendo llegar hasta abarcar actuaciones de ínfima significación o apenas reconducibles a su formulación genérica, a las que se ha de aplicar una sanción única e inexorable, prevista con un rigor que otras normas reservan para los crímenes más graves, como se ha apuntado precedentemente (la "exclusión" por dos años del sistema de contratación administrativa señalado) (STC Rol N° 3750, c. 10°).

Lo dicho exhibe prístinamente que la norma trata igual, con una misma y única pena, a quienes pueden haber cometido infracciones muy desiguales. Aquello infringe el derecho a ser sancionado, siempre en directa relación con la conducta efectivamente realizada.

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

B.-SE INFRINGE EL DEBIDO PROCESO

DÉCIMO SÉPTIMO: La infracción a la garantía constitucional del artículo 19, número 3, inciso 6°, que conlleva la aplicación de la norma impugnada, se produce en tanto la Ley N° 19.886 no contempla una oportunidad en que el afectado pueda discutir, ante los tribunales laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone en virtud del inciso primero de su artículo 4°.

De esta suerte, el afectado no tiene una posibilidad de discutir la procedencia o extensión de la sanción que en virtud de la norma reprochada se le impone, coartando en definitiva toda posible intervención suya, en defensa de sus intereses, al no arbitrar el legislador oportunidad alguna que resulte idónea al efecto, lo que equivale lisa y llanamente a negarle toda posibilidad de defensa.

DÉCIMO OCTAVO: Como ha considerado este Tribunal, "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". Lo anterior, se agrega, en circunstancias que, con arreglo al derecho, "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 Rol N° 3570, c. 14°).

DÉCIMO NOVENO: Por todo lo anterior, el requerimiento será acogido, declarándose inaplicable, por inconstitucional, la segunda parte del inciso primero del artículo 4° de la Ley N° 19.886, en tanto su aplicación contraviene las garantías constitucionales de igualdad ante la ley y debido proceso, de los N° 2 y 3 del artículo 19, respectivamente.

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimero, 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 ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 4°, INCISO

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

PRIMERO, SEGUNDA PARTE, DE LA LEY N° 19.886, EN EL PROCESO ROL N° 5348-2021-PROTECCIÓN, SEGUIDO ANTE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO. OFÍCIESE.

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO y NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor RODRIGO PICA FLORES, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento, por las siguientes razones:

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

1°. La requirente Díaz Novoa y Compañía Limitada dedujo requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4°, inciso primero, segunda parte, de la Ley N° 19.886 de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

2°. La gestión pendiente recae en un recurso de protección, que actualmente pende ante la Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol N° 5348-2021, interpuesto por la requirente en contra de la Dirección de Compras y Contratación Pública, con el objeto de que se declare ilegal y arbitraria el acto por el cual la recurrida declaró a la sociedad como proveedor no habilitado en el Servicio de ChileProveedores y, en consecuencia, se proceda a reincorporar a la recurrente al Registro Electrónica Oficial de Contratistas de la Administración de la Dirección de Compras y Contratación Pública, o el que haga sus veces, como un proveedor habilitado.

La causa laboral que sirve de antecedente a la gestión judicial pendiente corresponde a un procedimiento de tutela laboral por lesión de derechos fundamentales que se ventiló ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, RIT T-1224-2019, en la que se acogió la demanda de vulneración de derechos fundamentales con ocasión del despido interpuesta por Loreto Alejandra Henríquez Barrera.

3°. 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 igualdad ante la ley y el debido proceso.

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

En cuanto a la infracción al derecho a la igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19, Nº 2, de la Constitución, la requirente manifiesta que se "aplica el artículo 4 inciso primero (segunda parte) de la ley 19.886 de manera única e irrestricta y sin consideración al caso concreto, sin que exista en sí fundamento fáctico de la decisión" (fs. 11)

En cuanto al debido proceso, la accionante de inaplicabilidad sostiene que la contraviene toda vez la aplicación del precepto impugnado "implica la imposición de plano de una sanción única y sin posibilidad de eludir" (fs. 13)

En relación al derecho de propiedad, señala que "hace más de seis años a la fecha participa activamente como un proveedor en mercado público licitando en el rubro de laboratorio y exámenes médicos, sin que jamás tuviera algún inconveniente o incumplimiento con el Estado o sus trabajadores, siendo el 80% de sus labores empresariales dedicadas como proveedor del Estado." De tal modo, "se le está condenando a que la empresa no pueda seguir funcionando, afectando su derecho de propiedad" (fs. 14)

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

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 efectué 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

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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, Nº 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

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 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 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 consecuencial 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

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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).

III. 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 del precepto impugnado 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, consecuencialmente, 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°).

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 "*al no diferenciar situaciones jurídicas objetivamente distintas, afecta la igualdad, proporcionalidad y principio de razonabilidad, ya que aplica el artículo 4 inciso primero (segunda parte) de la ley 19.886 de manera única e irrestricta y sin consideración al caso concreto*" (fs. 11)

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 5°, inciso segundo, de la Constitución; iii) el artículo 4° de la Ley de Compras Públicas es una regla de Orden Público Económico, que refleja los valores de la libertad de contratar y, a su vez, limita el ejercicio de determinados derechos, como el que se desprende del artículo 19 N° 21 de la Constitución. No nos encontramos aquí, en efecto, con una medida irracional y de una desproporción tal que impida al requirente seguir ejerciendo su actividad propia. Se trata de aquí de "evitar la repetición de conductas lesivas a los derechos de los trabajadores, pero no impedir del todo el desarrollo de la actividad económica del empleador, que podrá seguir contratando con entes o personas que no pertenezcan a la Administración del Estado" y por ello la inhabilidad sólo dura dos años (STC Roles N°s 1968, c.37).

b) Debido Proceso

18°. En segundo lugar, la requirente alega que se impone una sanción única de plano sin un procedimiento previo justo y menos racional. (fs. 13)

19°. Pero, 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

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

condenatoria.

20°. Por lo demás, los efectos que produzca tal sentencia sólo comenzarán con la incorporación de la requirente en el registro de proveedores que no pueden contratar con el Estado. Desde entonces el afectado podrá reclamar contra tal acto administrativo impugnándolo por la vía de reposición o jerárquica y, estando a firme el acto administrativo si no le es favorable, puede interponer las acciones jurisdiccionales que correspondan, como son la que establece la propia Ley de Contratación Pública o el recurso de protección, por lo cual no se aprecia que se vulneren las garantías del debido proceso por la aplicación en el caso de los preceptos impugnados.

c) Derecho de propiedad

21°. Finalmente, la requirente señala que "desde hace más de seis años a la fecha participa activamente como un proveedor en mercado público licitando en el rubro de laboratorio y exámenes médicos, sin que jamás tuviera algún inconveniente o incumplimiento con el Estado o sus trabajadores, siendo el 80% de sus labores empresariales dedicadas como proveedor del Estado" por lo que "se le está condenando a que la empresa no pueda seguir funcionando, afectando su derecho de propiedad" (fs. 24)

22°. Sin embargo, tal como se ha señalado por esta Magistratura en reiteradas ocasiones, "el derecho de propiedad sólo puede infringirse cuando alguien es titular del mismo." (Roles N° 1266, c. 30°, 2683, c. 22, y otras).

En ese sentido, la norma impugnada no afecta el derecho de propiedad de la requirente en cuanto la normativa solo tiene por objeto que quede inhabilitado para contratar con el Estado para el futuro, por dos años, sin afectar los bienes que ya ingresaron a su patrimonio ni la validez de los actos que ya ha celebrado. De tal modo, se trata de un evento futuro que puede o no ocurrir y que, por tanto, no se encuentran dentro del ámbito que el artículo 19, N° 24, de la Constitución garantiza.

23°. Por todo lo anteriormente expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, debió desestimarse el requerimiento deducido.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y la disidencia, la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 11.547-21-INA

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

Firma el señor Presidente del Tribunal, y se certifica que los demás señoras 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 alerta sanitaria existente en el país.

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

Juan José Romero Guzmán
Tribunal Constitucional
Fecha: 26-01-2022

María Angélica Barriga Meza
Tribunal Constitucional
Fecha: 26-01-2022

Código de validación: 95739ba9-452d-4c6a-8f2e-461ffd384d10, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/