2022

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 11.929-2021

[29 de junio de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4°, INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886, DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, Y 294 BIS DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

IDEAL S.A.

EN EL PROCESO RIT T-841-2020, RUC 2040269734-3, DEL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO BAJO EL ROL N° 2036-2021-LABORAL COBRANZA

VISTOS:

Con fecha 22 de septiembre de 2021, IDEAL S.A., ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 4°, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886, y 294 bis del Código del Trabajo, para que ello incida en el proceso RIT T-841-2020, RUC 2040269734-3, del Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 2036-2021-Laboral Cobranza.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

"Ley N° 19.886

(…)

***Artículo 4°.** (…). Quedarán excluidos quienes, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal.".*

"Código del Trabajo

(…)

***Art. 294 bis.** La Dirección del Trabajo deberá llevar un registro de las sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales, debiendo publicar semestralmente la nómina de empresas y organizaciones sindicales infractoras. Para este efecto, el tribunal enviará a la Dirección del Trabajo copia de los fallos respectivos.".*

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

Indica la requirente que su parte interpuso un recurso de nulidad, en junio de 2021, en contra de una sentencia dictada por el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, causa en la que pueden aplicarse los preceptos legales que se impugnan y se encuentra pendiente de vista y fallo.

Señala que acciona de inaplicabilidad dado que la prohibición de contratar o convenir con el Estado o sus organismos durante el plazo de dos años afecta desproporcionadamente su patrimonio y como actividad laboral y comercial, constituyéndose en una sanción injustificada y excesivamente gravosa, que no admite ningún tipo de defensa.

La aplicación de los preceptos impugnados a la gestión pendiente contraría la Carta Fundamental, pues, en virtud de ellos, el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, al acoger las denuncias formuladas en su contra, ordenó remitir copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo para que la misma sea incluida en los registros de empresas que tienen prohibición de contratar con el Estado, sanción que opera sin más.

Dado lo indicado es que se contraviene, en primer término, el artículo 19 N° 2, de la Carta Fundamental. Se hace procedente la imposición de la prohibición de contratar con el Estado a una persona jurídica por el solo hecho de haber sido condenada "por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador", sin importar qué tipo de práctica antisindical o qué infracción ha sido constatada, ni las circunstancias en que éstas se produjeron, lo cual implica que la sanción se aplica de manera indiscriminada, sin tener en cuenta la realidad y características específicas de cada caso.

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Su parte, expone la requirente, jamás ha pretendido incurrir en prácticas antisindicales que conculquen los derechos de sus trabajadores, sin embargo, las disposiciones cuestionadas no admiten analizar materias como la indicada, es decir, las circunstancias concretas del caso, por cuanto, al ser condenada, queda impedida de contratar con el Estado por un lapso de dos años, sin que haya habido consideración alguna las circunstancias particulares para efectos de hacer aplicable dicha sanción.

Lo anterior, pese a que se trata de circunstancias que deben conducir al sentenciador a establecer diferencias de trato respecto de casos sustancialmente distintos, dado que las infracciones eventualmente cometidas pueden ser diversas y en relación con ellas, sea desproporcionada absolutamente.

En segundo término, argumenta vulneración a la garantía del debido proceso que se contempla en el artículo 19 N° 3, inciso sexto, de la Constitución. Los preceptos que se requirente de inaplicabilidad no admiten la posibilidad de discutir, ante Tribunal alguno, la procedencia ni la duración de la sanción que en su virtud se aplica, impidiéndose así el ejercicio del derecho a defensa.

La sanción establecida en la segunda oración del inciso primero del artículo 4º de la Ley Nº 19.886, opera *ipso facto*, de manera tal que respecto de ella no se produce discusión alguna, ni en cuanto a su procedencia, proporcionalidad o duración, no obstante la gravedad de la misma.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 26, con fecha 13 de octubre de 2021, para luego ser declarado admisible, a fojas 56, por resolución de 8 de noviembre del mismo año, confiriéndose traslados de estilo, sin evacuarse presentaciones.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 20 de abril de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos, por la parte requirente, de la abogada Paula Aravena Arriagada, adoptándose acuerdo con igual fecha según certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto por la empresa IDEAL S.A., respecto de la gestión judicial que se señala en los Vistos de la presente sentencia. La empresa fue

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

condenada en sede laboral, por sentencia pronunciada con fecha 1 de junio de 2021, en los autos RIT T-841- 2020 por el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago. En contra de esta sentencia se interpuso recurso de nulidad, pendiente ante la Corte de Apelaciones de Santiago, siendo la gestión judicial pendiente de la especie en que incide el pronunciamiento de esta Magistratura. De este modo y para la indicada gestión, se solicita un pronunciamiento de parte de esta Magistratura.

SEGUNDO: Que en este requerimiento se plantea que la aplicación de los preceptos legales reprochados se traduce en la imposición de una sanción consistente en la prohibición de contratar o convenir con el Estado o sus organismos durante el plazo de dos años, lo cual afecta desproporcionadamente el patrimonio de la requirente, así como su actividad laboral y comercial, constituyéndose en una sanción injustificada y excesivamente gravosa, que por lo demás, no admite ningún tipo de defensa.

Lo anterior, por cuanto el inciso primero del artículo 4º de la Ley Nº 19.886, basta para que una persona quede excluida de la posibilidad de contratar con el Estado, el que ésta haya sido condenada por prácticas antisindicales o por infracción a los derechos fundamentales del trabajador, sin que exista ninguna posibilidad para quien fue condenado, de discutir sobre dicha sanción, pues la norma no admite distinción ni análisis alguno respecto de las situaciones concretas en las cuales ella se aplica, ello supone una transgresión a la garantía del número 2 del artículo 19 constitucional.

A su vez plantea que se vulnera el derecho al debido proceso del artículo 19 N° 3 inciso sexto constitucional, por cuanto la sanción establecida en la segunda oración del inciso 1º del artículo 4º de la Ley Nº 19.886, opera *ipso facto*, de manera tal que respecto de ella no se produce discusión alguna, ni en cuanto a su procedencia, ni en cuanto a su proporcionalidad, ni tampoco en cuanto a su duración.

TERCERO: Que de este modo el cuestionamiento planteado por la empresa IDEAL S.A., 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 Nº 19.886.

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

QUINTO: 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 en la gestión judicial pendiente, pero lo cierto es que, de dictarse dicho veredicto en contra de la empresa requirente, indefectiblemente se deberán aplicar las normas cuya inaplicabilidad se impugnan y se producirá el efecto ya explicado.

SEXTO: 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)

SÉPTIMO: Que, en efecto, tratándose de un cuerpo legal -el de la Ley Nº 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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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.

OCTAVO: 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)

NOVENO: Que, por tanto, la aplicación de una medida como aquella que impone el precepto legal cuestionado del artículo 4º de la Ley Nº 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 Nº 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, consecuencialmente, 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 abrevar del derecho de igualdad ante la ley que asegura la misma Carta Fundamental, en su artículo 19, N° 2º*". (STC 3570-17 c. octavo)

DÉCIMO: Que, por ende, una diferenciación como la que realiza el precepto legal contenido en el artículo 4º de la Ley Nº 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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 Nº 2 constitucional.

UNDÉCIMO: 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).

DECIMOSEGUNDO: Que además la requirente plantea una infracción al artículo 19 Nº 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 6°, que conlleva la aplicación de la norma impugnada, se produce en tanto la Ley N° 19.886 no contempla una oportunidad en que el afectado pueda discutir, ante los tribunales laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone en virtud del inciso primero de su artículo 4°. De esta suerte, el afectado no tiene una posibilidad de discutir la procedencia o extensión de la sanción que en virtud de la norma reprochada se le impone, coartando en definitiva toda posible intervención suya, en defensa de sus intereses, al no arbitrar el legislador oportunidad alguna que resulte idónea al efecto, lo que equivale lisa y llanamente a negarle toda posibilidad de defensa"* (STC 9840-20 c. decimonoveno)

DECIMOTERCERO: Que los términos en que se encuentra establecido el precepto legal impugnado determina 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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

de un debido proceso, la imposición de una medida en los términos descritos; de igual modo que implica imponer una doble sanción al mismo demandado, por el mismo hecho denunciado en sede laboral, respecto del mismo bien jurídico protegido en el proceso pendiente, vulnerándose así el principio jurídico del *ne bis in idem*.

DECIMOCUARTO: 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).

DECIMOQUINTO: 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 injusta y desproporcionada. Sin embargo, 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 de marras.

DECIMOSEXTO: Que el requerimiento también impugna el artículo 294 bis del Código del Trabajo, que reza: "*La Dirección del Trabajo deberá llevar un registro de las sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales, debiendo publicar semestralmente la nómina de empresas y organizaciones sindicales infractoras. Para este efecto, el tribunal enviará a la Dirección del Trabajo copia de los fallos respectivos*". Esta 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 4°, inciso primero, se comunica igualmente a este otro precepto impugnado.

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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS ARTÍCULOS 4°, INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886, DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, Y 294 BIS DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, EN EL PROCESO RIT T-841-2020, RUC 2040269734-3, DEL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO BAJO EL ROL N° 2036-2021-LABORAL COBRANZA. OFÍCIESE.**

II. **QUE SE ALZA LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señor 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 gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos consiste en el recurso de nulidad en autos caratulados "HERNANDEZ con IDEAL S.A.", que se tramitan bajo el Rol Ingreso Corte Laboral Cobranza Nº 2036 - 2021, ante la Iltma. Corte de Apelaciones de Santiago, deducido en contra de la sentencia dictada el 1 de junio de 2021, por el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, que acogió la denuncia de tutela de derechos fundamentales interpuesta en contra de la requirente, IDEAL S.A.

2°. En relación a tal gestión, la requirente dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4°, inciso primero, segunda parte, de la Ley N° 19.886 y el artículo 294 bis del Código del Trabajo.

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

3°. La actora señala que la aplicación de la norma impugnada, en cuanto impide a la requirente contratar con el Estado o participar en licitaciones públicas por dos años, resulta contraria a la Constitución por vulnerar el principio de igualdad ante la ley y el debido proceso.

En cuanto a la infracción al derecho a la igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19, Nº 2, de la Constitución, señala que la consecuencia de la aplicación de los preceptos impugnados "es que se haga procedente la imposición de la prohibición de contratar con el Estado a una persona jurídica, por el solo hecho de haber sido condenada "por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador", sin importar qué tipo de práctica antisindical o qué infracción ha sido constatada, ni mucho menos, las circunstancias en que éstas se produjeron, lo cual implica que la sanción en comento se aplica de manera indiscriminada, sin tener en cuenta la realidad y características específicas de cada caso" (fs. 9), de modo tal que "queda inmediatamente y sin más, impedida de contratar con el Estado por un lapso de dos años, sin que haya habido consideración alguna las circunstancias particulares para efectos de hacer aplicable dicha sanción" (fs. 9).

En cuanto al debido proceso, se alega que los preceptos infringen esta garantía constitucional "en la medida que ellos no admiten la posibilidad de discutir, ante Tribunal alguno, la procedencia ni la duración de la sanción que en su virtud se aplica, impidiéndose así el ejercicio del derecho a la defensa de mi representada" (fs. 11).

II. Implementación de políticas horizontales en la contratación pública

4°. Antes de hacernos cargo del reproche formulado, conviene analizar el fundamento de la norma cuestionada de la denominada Ley de Contratación Pública N° 19.886.

Al efecto, debemos tener presente que 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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 la 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.

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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,

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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, 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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 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*

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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, 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

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 "las infracciones eventualmente cometidas pueden ser diversas y puede que en relación a ellas, la sanción resulte ser absolutamente desproporcionada, cuestión que los PRECEPTOS IMPUGNADOS no permiten distinguir ni analizar" (fs. 10).

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). Lo mismo ocurre con la aplicación del artículo 294 bis impugnado, cuyo único objeto es mandatar al tribunal de fondo a que remita copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo para su registro.

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

b) Debido Proceso

18°. En segundo lugar, la requirente alega que "la sanción establecida en la segunda oración del inciso 1º del artículo 4º de la Ley Nº 19.886, opera ipso facto, de manera tal que respecto de ella no se produce discusión alguna, ni en cuanto a su procedencia, ni en cuanto a su proporcionalidad, ni tampoco en cuanto a su duración, etc" (fs. 11).

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 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.

V. Los preceptos legales no resultan decisivos para la resolución del asunto sometido a la consideración de la judicatura laboral

21°. Ha de tenerse presente que la gestión pendiente corresponde a los recursos de nulidad interpuestos tanto por la demandante como por la demandada de la gestión pendiente, siendo las causales para interponerlo de derecho estricto. Pues bien, de acuerdo a los antecedentes de la gestión pendiente aparece que los preceptos legales impugnados de inaplicabilidad no serán decisivos en la resolución de tal recurso, por cuanto éste se funda en otras disposiciones.

En efecto, según consta de dichos antecedentes, el recurso de nulidad de la requirente se interpuso por la causal del art. 478, letra c) del Código del Trabajo, esto es, "cuando sea necesaria la alteración de la calificación jurídica de los hechos, sin modificar las conclusiones fácticas del tribunal inferior" y el supuesto vicio "se configura principalmente en el considerando SÉPTIMO, OCTAVO, NOVENO, DÉCIMO Y DÉCIMO PRIMERO del fallo impugnado, toda vez que le otorga una calificación jurídica errónea a los hechos que tuvo por asentados sin considerar en totalidad y credibilidad absoluta la prueba y observaciones de esta parte denunciada" (fs. 273).

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Por su parte, la demandante funda su recurso de nulidad en que "La sentenciadora al acoger parcialmente la denuncia ha infringido lo dispuesto en los artículos 489 del Código del Trabajo y el artículo 13 de la Ley 19.728, al no interpretar y aplicar correctamente tales normas, dándole un sentido y alcance distinto de lo que ha señalado el legislador y la jurisprudencia mayoritaria de nuestros tribunales de justicia" (fs. 283)

22°. De acuerdo al art. 93 Nº 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 Nº 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.

23°. 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 la 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.

24°. El artículo 4°, inciso primero, de la Ley N° 19.886 establece que quedarán excluidos de contratar con la Administración quienes "hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal". Dicha inhabilidad opera como un efecto de la sentencia, independiente de lo discutido en la gestión pendiente.

25°. En definitiva, la afectación a los derechos de la 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 plantean la 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 de la requirente en su calidad de condenada por prácticas antisindicales. Solo entonces el acto administrativo que inhabilite al requirente para contratar con entidades públicas por dos años, como ya se expresó, podrá impugnarse por las vías administrativas o judiciales que correspondan.

26°. A mayor abundamiento, la requirente solicita la inaplicabilidad del

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

artículo 294 bis, el que dispone que "*La Dirección del Trabajo deberá llevar un registro de las sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales*". Sin embargo, la gestión pendiente recae en una denuncia de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales, por lo que la norma impugnada no tendrá aplicación alguna en la gestión pendiente.

27°. Por todo lo anteriormente expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, debió desestimarse el requerimiento deducido.

Redactó la sentencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ. La disidencia fue escrita por la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 11.929-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, por sus Ministros señor NELSON POZO SILVA y JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES, y los Suplentes de Ministro señora NATALIA MUÑOZ CHIU y MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

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.

Cristián Letelier Aguilar
Tribunal Constitucional
Fecha: 30-06-2022

María Angélica Barriga Meza
Tribunal Constitucional
Fecha: 30-06-2022

Código de validación: 96aa8656-dc2a-4be2-b180-93c2ead7b401, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/