2022

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.031-2021

[7 de julio 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 495, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO

TANDEM S.A.

EN EL PROCESO RIT S-1-2020, RUC 20-4-0284005-7, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS, FAMILIA, GARANTÍA Y DEL TRABAJO DE ALTO HOSPICIO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE SUPREMA, POR RECURSO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, BAJO EL ROL N° 69.761-2021

VISTOS:

Que, con fecha 6 de octubre de 2021, TANDEM S.A., representada convencionalmente por Dagoberto Paredes Maldonado, ha presentado un 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 495, inciso final, del Código del Trabajo, en el proceso RIT S-1-2020, RUC 20-4-0284005-7, seguido ante el Juzgado de Letras, Familia, Garantía y del Trabajo de Alto Hospicio, en actual conocimiento de la Corte Suprema, por recurso de unificación de jurisprudencia, bajo el Rol N° 69.761-2021;

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Preceptos legales cuya aplicación se impugna:

El texto de los preceptos impugnado dispone:

"Ley N° 19.886

Artículo 4°. - *Podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que acrediten su situación financiera e idoneidad técnica conforme lo disponga el reglamento, cumpliendo con los demás requisitos que éste señale y con los que exige el derecho común.* ***Quedarán excluidos quienes, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal. (…)".***

"Código del Trabajo

Artículo 495.- *La sentencia deberá contener, en su parte resolutiva:* ***(…)***

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

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

A fojas 1, la requirente refiere que el 7 de julio de 2021, el Juzgado de Letras, Familia, Garantía y del Trabajo de Alto Hospicio dictó sentencia que acogió la denuncia por práctica antisindical, interpuesta por la Inspección Comunal del Trabajo de la misma comuna, imponiéndole una multa de 250 UTM, y ordenando remitir la sentencia a la Dirección del Trabajo que una vez que el fallo quede firme y ejecutoriado.

Agrega que en contra de la sentencia presentó un recurso de nulidad, el cual fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Iquique, y que se encuentra pendiente un recurso de unificación de jurisprudencia ante la Corte Suprema.

Como conflicto constitucional, la actora expone que exclusión del registro oficial de contratistas, por condena de vulneración de derechos fundamentales del trabajador, constituye una sanción que pugna, en su esencia, con la igualdad ante la ley, desde que su aplicación es absoluta, por el mero efecto de la ley, e indiscriminada, al establecer la misma sanción a cuestiones de apreciación jurídica, sea que constituyan o no hechos sucesivos y gravosos, constituyéndose en una sanción

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

desproporcionada. Agrega que contraviene el debido proceso y la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, en tanto se aplica de plano una sanción, sin que se disponga la posibilidad de defenderse en un proceso previo legalmente tramitado y finalmente transgrede el derecho de propiedad, en tanto implica para la requirente ver vedada su participación en licitaciones que llamen organismos del Estado, con la consiguiente privación de parte importante de su patrimonio, en tanto las licitaciones, convenios y contratos que celebra en su calidad de proveedor a organismos públicos representan una fuente de ingresos constante.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 22 de octubre de 2021, a fojas 106, disponiéndose la suspensión del procedimiento. Fue declarado admisible por resolución de la misma sala el día 1 de diciembre de 2021, a fojas 453.

Confiriéndose traslados de estilo, evacuó traslado la Inspección Comunal del Trabajo de Alto Hospicio, a fojas 467, solicitando el rechazo del requerimiento, en atención a que las normas cuestionadas no dicen relación con el conflicto planteado en la gestión pendiente, y por tanto no son decisivas, toda vez que el recurso de unificación de jurisprudencia que se encuentra pendiente dice relación con el sentido y alcance del artículo 225, inciso tercero del código laboral.

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 de Felipe Vargas Sepúlveda, por la parte requirente, y de María Fernanda Rodríguez de los Ríos, por la Dirección del Trabajo. Se adoptó acuerdo con igual fecha, conforme fue certificado por la relatora de la causa.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto por la empresa TANDEM S.A., en el contexto judicial que se describe a continuación.

Conforme indica, en su contra se ha efectuado una denuncia de tutela laboral impetrada por la Inspección Comunal del Trabajo de Alto Hospicio, fundada en una supuesta práctica antisindical. Dicha denuncia fue admitida tramitación por el Juzgado de Letras de Alto Hospicio con fecha 23 de julio de 2020 y fue tramitada bajo el RIT S-1-2020.

La indicada denuncia guarda relación con una supuesta práctica antisindical respecto del trabajador dependiente don Christian Meneses Labra. A mayor abundamiento, el sustento de la demanda se funda en el hecho de que el trabajador

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

individualizado habría sido separado ilegalmente de sus faenas en atención al fuero sindical que goza en razón de su calidad de director sindical, lo que en definitiva habría significado una práctica antisindical.

La empresa requirente niega los hechos, señalando que no es efectivo que la desvinculación del trabajador con fuero sindical haya implicado una práctica antisindical, toda vez que el denunciante jamás informó de su calidad de dirigente sindical, y por tanto, al no tener conocimiento de que el mismo pertenecía al directorio del Sindicato Nacional de Trabajadores de Chile, no le podría haber sido oponible tal circunstancia. En adición, se señala que el trabajador y el sindicato en cuestión habrían incumplido con la prorrogativa establecida por el artículo 225 del Código del Trabajo en estas materias, toda vez que no habrían comunicado la calidad de dirigente sindical del trabajador al empleador mediante carta certificada, conforme a lo dispuesto por la norma referida.

Pese a los argumentos vertidos en juicio, el tribunal de primera instancia determinó que la requirente incurrió en prácticas antisindicales, motivo por el cual fue condenada, deduciendo en contra de la sentencia judicial respectiva recurso de nulidad, siendo la gestión judicial en que incidirá el pronunciamiento de esta Magistratura.

SEGUNDO: Que, en este contexto judicial, la empresa TANDEM S.A., se plantean como vulneraciones constitucionales, las siguientes: al principio de igualdad ante la ley, toda vez que, sin fundamento plausible o sin la razonabilidad o motivación correspondiente, se podría condenar a una sanción a todas luces desproporcionada (artículo 19 numeral 2º de la Constitución Política); el principio de igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, toda vez que, la aplicación de las normas cuya inaplicabilidad pretende el presente requerimiento, tiene por consecuencia que se aplique una sanción sin un procedimiento previo legalmente tramitado (artículo 19 numeral 3 de la Constitución Política); el derecho de propiedad, toda vez que, la aplicación de las normas cuya inaplicabilidad pretende el presente requerimiento, tendrían como consecuencia una privación infundada del derecho de propiedad de la Empresa (artículo 19 numeral 24 de la Constitución Política); y se desconoce el contenido esencial de garantías y derechos de los numerales 2º, 3º y 24° de la Carta Fundamental afectando con ello la seguridad jurídica (artículo 19 numeral 26 de la Constitución Política).

TERCERO: Que de este modo el cuestionamiento planteado por la empresa requirente 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.

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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), mientras que el artículo 495 del Código Laboral en su inciso final, impone el deber de enviar una copia de la sentencia dictada en un proceso de tutela laboral a la Dirección del Trabajo, para su registro, el cual tiene directa relación con la inhabilitación para contratar a que hemos hecho mención.

QUINTO: Que, de este modo, el conflicto constitucional se origina a consecuencia de la eventual imposición de una sanción de ingentes consecuencias. En efecto, establecida una conducta atentatoria al ordenamiento jurídico laboral e impuesta la pena correspondiente, por el solo ministerio de la ley se impone automáticamente otra sanción consistente en la inhabilidad para contratar con el Estado como reproche a una conducta que ya ha sido debidamente castigada. En la especie esta sentencia condenatoria aún no se ha concretado y es parte de la cuestión que se debatirá ante la judicatura de la instancia al resolver la nulidad pendiente, pero lo cierto es que, de dictarse dicho veredicto en contra de la demandada, indefectiblemente se deberán aplicar las normas cuya inaplicabilidad se requiere 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)

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 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*

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 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*

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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 encuentran establecidos ambos preceptos legales impugnados determinan la imposición de una verdadera sanción de plano, al margen del debido proceso que requiere toda respuesta punitiva estatal. Tal restricción se refleja en la imposición de la medida misma de exclusión, la que no puede ser discutida en su procedencia, así como tampoco puede ser objeto de ponderación en su extensión. Ello en contrapartida a la condena que en sede laboral se puede llegar a imponer por el ilícito reprochado, la cual si deberá observar dicho estándar constitucional. Siendo de este modo, no resulta conciliable con la exigencia de un debido proceso, la imposición de una medida en los términos descritos.

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 ingente. Al respecto y tal como ha señalado esta Magistratura, no es la entidad de la pérdida económica la que justifica la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, sino que es la infracción a la garantía constitucional derivada de la aplicación de un precepto legal, siendo ello lo que ocurre en la especie a propósito de la imposibilidad de contratar que deriva de la aplicación de los preceptos legales.

DECIMOSEXTO: Que finalmente, el requerimiento también cuestiona la expresión "*Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro"*, contenida en el artículo 495 del Código del Trabajo. Sobre el particular, baste con indicar -siguiendo la jurisprudencia de esta Magistratura- que *"[e]sta norma del orden laboral constituye complemento indispensable para la aplicación de la inhabilidad de contratar, pues se relaciona con la materialización de la misma, por parte de la Administración del Estado. Motivo por el cual también se declarará inaplicable, por cuanto el vicio de*

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

inconstitucionalidad que posee aquel artículo 4°, inciso primero, se comunica igualmente a esta" (STC 10018-20 c. vigésimo primero).

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y 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:

1. **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARA 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 495, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, EN EL PROCESO RIT S-1-2020, RUC 20-4-0284005-7, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS, FAMILIA, GARANTÍA Y DEL TRABAJO DE ALTO HOSPICIO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE SUPREMA, POR RECURSO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA, BAJO EL ROL N° 69.761-2021.OFÍCIESE.**
2. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE A TAL EFECTO.**

Acordada con el voto en contra de los Ministros señor NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor RODRIGO PICA FLORES, quienes tuvieron por rechazar el requerimiento por las siguientes consideraciones:

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 un recurso de unificación de jurisprudencia seguido ante la Corte Suprema, bajo el Rol N° 69.761-2021. De los antecedentes del pleito se infiere que la Iltma. Corte de Apelaciones de Iquique rechazó el recurso de nulidad deducido por la requirente, TANDEM S.A., en contra de la sentencia definitiva de primer grado que declaró que la empresa incurrió en prácticas antisindicales, las que "afectaron gravemente la garantía fundamental de la libertad sindical de la organización denominada Sindicato Nacional de Trabajadores de Chile RSU 04010380" (fs. 412).

2°. En relación con tal gestión, la requirente dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto de los artículos 4°, inciso primero, de la Ley N° 19.886 y 495, inciso final, del Código del Trabajo.

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

3°. La actora sostiene 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, el debido proceso y el derecho de propiedad.

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 se ve vulnerado por cuanto contiene una "privación de la posibilidad de contratar con el Estado en términos absolutos y por un periodo fijo de tiempo" (fs. 15).

En relación con el debido proceso, la actora constitucional aduce que se ve afectada, por una parte, porque la ley "no contempla la oportunidad para discutir ante los tribunales laborales la procedencia o duración de la pena de inhabilitación impuesta" (fs. 18) y, por otra, debido a la falta de un recurso impugnador ya que "el ordenamiento jurídico laboral no contempla norma alguna que permita recurrir la sanción interpuesta" (fs. 20).

Por último, manifiesta que se le afecta su derecho de propiedad toda vez que la aplicación de las normas impugnadas "implicaría para Tandem ver vedada su participación en licitaciones que llamen organismos del Estado. La infracción de la Carta Fundamental se produce por cuanto la eventual aplicación de las normas anteriormente nombradas implica la privación a Tandem de parte importante de su patrimonio, en tanto las licitaciones, convenios y contratos que celebra en su calidad de proveedor a organismos públicos representan una fuente de ingresos constante" (fs. 22).

II. Implementación de políticas horizontales en la contratación pública

4°. Recayendo el conflicto traído a esta Magistratura en una limitación que se impone a la contratación con el Estado, conviene 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 define al contrato administrativo 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: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, 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: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, 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: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, 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: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, 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

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

que ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: "Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines", en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 131);" (Prevención de STC 2470, c. 9° y 12°).

III. La inhabilidad establecida por el precepto no configura una diferencia arbitraria ni vulnera el debido proceso.

9°. En relación al precepto legal impugnado de la ley 19.886, este Tribunal ha considerado que: "a) Se trata de una inhabilidad congruente con los objetivos perseguidos, desde un comienzo, por la legislación que reguló la contratación con la Administración del Estado. b) La inhabilidad en cuestión es el efecto o consecuencia de una sentencia judicial ejecutoriada, esto es, de un proceso judicial en que quien resulta imputado de haber lesionado derechos fundamentales de sus trabajadores ha podido defenderse formulando sus descargos. (…). No se trata, por ende, de una apreciación o juicio formulado por la Dirección del Trabajo o por la Dirección de Compras y Contratación Pública, (…). En consecuencia, existe una gran diferencia entre la suspensión o eliminación del Registro de Proveedores que puede efectuar la Dirección de Compras y Contratación Pública en virtud del N° 6) del artículo 92 del Decreto Supremo N° 250, del Ministerio de Hacienda, de 2004, y la condena por infracción a los derechos fundamentales del trabajador de la misma norma), que opera con el solo mérito de la sentencia judicial ejecutoriada que la pronuncia. c) La inhabilidad de que se trata persigue evitar la repetición de conductas lesivas a los derechos de los trabajadores, pero no impedir del todo el desarrollo de la actividad económica del empleador, que podrá seguir contratando con entes o personas que no pertenezcan a la Administración del Estado. Ésa es la razón de que la inhabilidad sólo dure dos años." (STC Rol N° 1968 c. 32°).

10°. Asimismo, esta Magistratura ha puesto énfasis en el modo concreto en que se han ejercitado los derechos procesales de las partes acorde a un estándar de racionalidad y justicia del debido proceso. Es por eso que en la causa Rol N° 2133 se sostuvo "[q]ue, en el proceso laboral aludido precedentemente, la parte demandada y actual requirente de inaplicabilidad tuvo amplias posibilidades de defenderse, según dan cuenta diversos considerandos de la sentencia que se ha venido citando. (….). Así, y teniendo a la vista todos los antecedentes (…), esta Magistratura no comparte el argumento conforme al cual la inhabilidad 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

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

demandado no haya podido ejercitarse."

11°. Se agregó que "[p]or lo demás, la afectación al principio de que no puede presumirse de derecho la responsabilidad penal tampoco ha podido producirse, toda vez que esa prohibición, contenida en el inciso séptimo del artículo 19 N° 3° de la Carta Fundamental, sólo resulta aplicable en materia penal, y no en causas en que se ha hecho efectiva la responsabilidad civil, mediante la imposición de la respectiva indemnización de perjuicios –y la inhabilidad consiguiente-, como ocurre en la especie." (STC 2133 c. 22°).

12°. De lo anterior resulta que la inhabilidad de que se trata no resulta desproporcionada ni injusta, toda vez que constituye una exigencia de cumplimiento de la ley. No se trata de requerimientos que excedan el marco legal y, de hecho, no se exige que los proveedores cumplan *todas* las reglas laborales; sólo se trata de que no incurran en conductas especialmente graves, como es en este caso la vulneración de derechos fundamentales; en segundo lugar, de acuerdo a las finalidades que persigue la ley y que fueron expuestas, la aplicación de esta inhabilidad es fundamental para proteger al Estado de futuras responsabilidades y para incentivar una justa y sana competencia; en tercer lugar, nos encontramos aquí con una inhabilidad temporal y no definitiva, pues exige que los proveedores no hayan sido sancionados sólo durante los dos años previos; la determinación del proveedor que ha incurrido en algunas de estas conductas no la realiza la Administración, sino que los Juzgados de Letras del Trabajo competentes, pudiendo la requirente ejercer todos sus derechos en el proceso respectivo (STC Rol N° 1968, c. 32).

IV. Aplicación de los criterios antes expuestos en relación con el 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

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

especial de derechos fundamentales. Lo que hace la norma es proveer criterios para evaluar si un determinado trato debe considerarse como igual o desigual.

15°. Desde otra perspectiva, la igualdad ante la ley prohíbe toda discriminación arbitraria. Sin embargo, esto último no importa la exigencia de un trato legal específico frente a toda diferencia, pues ello imposibilitaría la existencia de reglas generales. "Lo que la Constitución prohíbe no es hacer diferencias, sino que diferencias arbitrarias. No se prohíbe dar trato igual a situaciones diferentes, sino hacerlo arbitrariamente; esto es, sin un fin lícito que lo justifique; lo prohibido es hacerlo sin razonable justificación" (STC Rol N° 807, c. 22°).

16°. Lo objetado por la requirente es una presunta contradicción entre la sanción de inhabilidad temporal para contratar con el Estado que se encuentra establecida en la norma del artículo 4° de la ley N° 19.886 y el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Carta Fundamental, por cuanto se aplica para todos los destinatarios de la norma, sin importar que puedan encontrarse en circunstancias diversas.

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 495 del Código del Trabajo impugnado,

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

cuyo único objeto es mandatar al tribunal de fondo a que remita copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo para su registro.

b) Debido Proceso

18°. En segundo lugar, la requirente alega que se vulnera el debido proceso en la medida que "no contempla la oportunidad para discutir ante los tribunales laborales la procedencia o duración de la pena de inhabilitación" (fs. 18) como también porque el ordenamiento jurídico no permite recurrir en contra de la sanción interpuesta (fs. 20).

19°. No obstante, como ya se afirmó, la inhabilidad de que se trata es el efecto o consecuencia de una sentencia judicial ejecutoriada, esto es, del resultado de un proceso judicial en que quien resulta imputado de haber lesionado derechos fundamentales de sus trabajadores pudo defenderse formulando sus descargos, por lo que la inhabilidad constituye sólo una medida accesoria que resulta de la sentencia condenatoria.

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

c) Derecho de propiedad

21°. Finalmente, se alega por la actora constitucional una supuesta afectación a su derecho de propiedad, por cuanto "la eventual aplicación de las normas anteriormente nombradas implica la privación a Tandem de parte importante de su patrimonio, en tanto las licitaciones, convenios y contratos que celebra en su calidad de proveedor a organismos públicos representan una fuente de ingresos constante" (fs. 22).

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.

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

V. Preceptos legales no resultan decisivos para la resolución de la gestión pendiente

23°. A mayor abundamiento, y sin perjuicio de los argumentos que se han dado a conocer en los considerandos anteriores relacionados con la fundamentación constitucional de los preceptos legales impugnados, necesariamente el requerimiento debe ser rechazado porque adolece de una serie de defectos de carácter formal que nos llevan a considerar que nos encontramos frente a un conflicto en el que la declaración de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad no producirá efectos útiles ven él.

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

24°. Ha de tenerse presente que la gestión pendiente corresponde a un recurso de unificación de jurisprudencia, el cual puede definirse como *"aquella impugnación extraordinaria, de derecho estricto, de competencia exclusiva de la Corte Suprema, que procede en contra de una sentencia que falla un recurso de nulidad, cuando en fallo firmes de Tribunales Superiores de Justicia, se han producido distintas interpretaciones respecto de la materia objeto del juicio, para establecer la correcta aplicación de la ley en el caso controvertido"* (Juica, Milton. "Charla dictada en el Colegio de Abogados, 2009. Los recursos procesales en el nuevo procedimiento laboral, p. 33", citado por Cecily Halpern Montecino y Héctor Humeres Noguer (2015), en "La unificación de la jurisprudencia laboral", Ed. Thomson Reuters, Santiago, p. 50).

Cabe tener presente entonces que, si el objetivo específico del recurso de unificación de jurisprudencia es instalar en el campo laboral el seguimiento de la "*ratio decidendi*" establecida en casos anteriores de jurisprudencia reiterada de los tribunales especiales del trabajo, parece necesario que se esté frente a alguno de los dos grados o niveles más intensos de vinculación al precedente. En resumen, se trata de consolidar criterios jurisprudenciales que, necesariamente, deben ser orientadores o correctores, responsabilidad que tiene la Corte Suprema como garante de la uniformidad del ordenamiento jurídico.

25º. No obstante lo anterior, esta pretensión uniformadora no es exclusiva del recurso de unificación de jurisprudencia laboral. Diversos autores encuentran coincidencias en este aspecto entre dicho recurso y el de casación en el fondo, bajo la modalidad del artículo 780 del Código de Procedimiento Civil. Otros afirman que el recurso de nulidad regulado en el Código Procesal Penal es un antecedente del recurso laboral unificador en comento, cuando el conocimiento del primero se entrega a la Corte Suprema.

Estas conexiones son acertadas en lo relativo a las finalidades que persiguen

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

los medios de impugnación mencionados bajo las modalidades referidas por los citados recursos de casación civil y nulidad penal.

Sin embargo, el recurso laboral de que se trata presenta una diferencia sustancial desde el punto de vista ideológico, pues es el único que no exige la existencia de errónea interpretación de la ley o de Derecho, cuestión sobre la que no resulta pertinente referirse. Lo sustancial, en definitiva, es que *"la generalidad de los autores coincide en atribuir al recurso de unificación de jurisprudencia una finalidad unificadora de las diversas interpretaciones sostenidas por los tribunales superiores respecto de una determinada materia de Derecho"* (L. Iván Díaz García, Objetivo del recurso de unificación de jurisprudencia laboral, Revista Ius et Praxis, Año 21, Nº1, 2015, pp. 423-448, Universidad de Talca-Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales).

26º. Pues bien, definido el objeto sobre el cual debe recaer el análisis constitucional verificable en el presente arbitrio de inaplicabilidad deducido, resulta indispensable evaluar que tanto la naturaleza del recurso de unificación de jurisprudencia como su finalidad tienden a tener un sello eminentemente "interpretativo", lo cual per se, veda cualquier cuestionamiento normativo como el que se ha realizado en la acción de inaplicabilidad incoada en esta causa.

27°. Además, ha de tenerse presente que, de acuerdo con los antecedentes de la gestión pendiente, aparece que el precepto legal impugnado de inaplicabilidad no será decisivo en la resolución del recurso de unificación de jurisprudencia laboral, por cuanto éste se funda en otras disposiciones legales.

En efecto la norma impugnada -artículo 4° de la ley 19.886- no es decisoria *Litis*, y no tendría incidencia alguna sobre el fondo de la materia que está siendo debatida ante la Corte Suprema, toda vez que la gestión pendiente dice relación con las distintas interpretaciones relativas a la necesidad de comunicar al empleador la calidad de director sindical del trabajador aforado para que sea oponible aquella circunstancia a sus respectivos empleadores (fs. 81 a 96).

28°. 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", exigiendo el inciso 11° del mismo art. 93 que "la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución del asunto".

Si según el 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, por lo tanto, de manifiesto que no es la aplicación de los preceptos impugnados en esta gestión pendiente la que produciría efectos en ella.

29°. 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.

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

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

31°. En definitiva, la afectación a los derechos del requirente sólo podría plantearse cuando el recurso se resuelva y únicamente en la etapa de ejecución del fallo, lo cual supone que exista una sentencia ya ejecutoriada. Por lo tanto, el problema que plantea el requirente no tiene efecto alguno en el inter de la relación laboral, sino que se vincula con el derecho administrativo, cual es la incorporación en el registro de proveedores del requirente en su calidad de condenado por infracción a derechos fundamentales del trabajador. Solo entonces el acto administrativo que inhabilite a la requirente para contratar con entidades públicas por dos años, como ya se expresó, podrá impugnarse por las vías administrativas o judiciales que correspondan.

32°. A mayor abundamiento, la requirente no impugna el artículo 294 bis, que dispone que "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" de modo que la sentencia dictada por el Tribunal será remitida a la Dirección del Trabajo, por cuanto el artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo, cuya inaplicabilidad se solicita, no se aplica al caso concreto sino a respecto de las sentencias condenatorias por vulneración de derechos fundamentales del trabajador.

33°. Por último, cabe tener presente que la declaración de inaplicabilidad no tend5rá efecto útil en la gestión pendiente por cuanto el 31 de mayo de 2022 el Juzgado de Letras de Familia, Garantía y del Trabajo Alto Hospicio tuvo por aprobado el avenimiento presentado por las partes, lo cual no ha sido resuelto por la

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Corte Suprema atendida la suspensión de procedimiento ordenado por esta Magistratura.

34°. Por todo lo expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, debió desestimarse el requerimiento deducido.

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

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 12.031-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, y sus Ministros señores NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, señores MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES, y los Suplentes de Ministro señora NATALIA MUÑOZ CHIU y señor 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: 08-07-2022

María Angélica Barriga Meza
Tribunal Constitucional
Fecha: 08-07-2022

Código de validación: 96bab84a-e993-43c0-97e7-efa2c8d4e04a, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/