



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.051-2021

[29 de junio de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4º,
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

EXTERILIZA SPA

EN EL PROCESO RIT T-1004-2020, RUC 2040275396-0, SEGUIDO ANTE EL
SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, EN
CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO BAJO EL
ROL N° 2166-2021-LABORAL COBRANZA

VISTOS:

Con fecha 8 de octubre de 2021, EXTERILIZA SpA, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 4º, inciso primero, de la Ley N° 19.886, y 294 bis del Código del Trabajo, para que ello incida en el proceso RIT T-1004-2020, RUC 2040275396-0, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras del trabajo de Santiago, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 2166-2021-Laboral Cobranza.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:



“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 parte requirente que la gestión pendiente tiene como antecedente una denuncia en tutela laboral, presentada en junio de 2020 por doña Vilma Dinamarca Dinamarca. En junio de 2021 fue dictada sentencia por el Segundo juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en que se hace lugar a dicha acción en contra de la requirente y se dispuso, en lo resolutivo, la remisión de copia de la sentencia, una vez se encuentre ejecutoriada, a la Dirección del Trabajo.

En contra de dicha sentencia su parte interpuso recurso de nulidad para ante la Corte de Apelaciones de Santiago, recurso declarado admisible y pendiente de vista y fallo.

Indica que por aplicación de los preceptos cuestionados se impone a su parte la sanción de prohibición de contratar o convenir con el Estado o sus organismos durante el lapso de dos años, lo que es desproporcionado en la afectación a su patrimonio, a su actividad laboral y comercial, con lo que constituye ésta en una sanción injustificada y excesivamente gravosa, al no admitir ningún tipo de defensa.

La disposición que se contiene en el artículo 4°, inciso primero, de la Ley N° 19.886, explica, no permite discutir la proporcionalidad de la sanción que contempla, al no admitir distinciones en las situaciones concretas a las que se aplica.

En primer término, alega infracción al artículo 19 N° 2, de la Constitución, al contravenirse la igualdad ante la ley. No se permite la distinción entre situaciones objetivamente distintas. 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.

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 requiere 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 4° de la Ley N° 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.

Luego, argumenta infracción al derecho a desarrollar actividades económicas que se contempla en el artículo 19 N° 21, de la Constitución. Indica que aproximadamente el 40% del total de sus ingresos proviene de contratos celebrados por su parte participando como proveedor en mercado público y de instituciones estatales como contratante directo o como mandatario bajo la figura de subcontratación, considerando que el mandante también podría verse afectado por esta sanción, al ser solidariamente condenado. Su parte, indica a fojas 13, no ha tenido jamás inconvenientes con el Estado, cumplimiento correctamente con sus obligaciones contractuales y legales.

Añade que al ser aplicada la norma al caso concreto se impediría de forma desproporcionada y carente de razonabilidad participar de licitaciones públicas y de contratos comerciales con el Estado.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 95, con fecha 22 de octubre de 2021, confiriéndose traslado para el análisis de admisibilidad.

A fojas 126 evacúa traslado la parte de doña Vilma Dinamarca Dinamarca, con fecha 28 de octubre de 2021. Indica que el requerimiento es improcedente en la invocación al artículo 294 del Código del Trabajo, dado que la *litis* de la gestión pendiente no versa sobre materias sindicales.

Expone que en el proceso de la gestión pendiente la empresa, conforme el tenor de la carta de despido y su contestación, despidió a la trabajadora demandante por prestar servicios también en el Hospital El Carmen, dado que trabajaba para la demandada y para dicho establecimiento, razón por la que fue considerada como fuente de contagio Covid-19, en perjuicio de sus compañeros de trabajo de la empresa que requiere de inaplicabilidad. Así, su despido, se tiene de la sentencia laboral



dictada, fue efectuado con infracción de la garantía constitucional de libertad de trabajo.

Se razonó que su despido careció de razonabilidad y proporcionalidad, no existiendo indicios de que la demandante, por trabajar en el Hospital El Carmen, se agente infeccioso del Covid-19.

Por ello, explica la parte requerida, es que la empresa requirente recibió la sanción contemplada en el artículo 4º, inciso primero, de la Ley N° 19.886, al vulnerarse el derecho fundamental a la libertad de trabajo, y no puede discutir la gradualidad legal inexistente, dado que tuvo la posibilidad de controvertir y probar la procedencia de la sanción durante el proceso, tanto en el juicio laboral como a través del recurso de nulidad, y luego, a través de un recurso de unificación de jurisprudencia.

Dado lo anterior, indica, no se divisan razones por las que la disposición señalada sea inconstitucional en su aplicación concreta. No se ha infraccionado la igualdad ante la ley, dado que la conducta atentatoria señalada debe aplicarse la sanción indicada, sin que pueda beneficiarse la requirente de ello, por su no aplicación.

A la actora se le ha respetado su debido proceso al hacer valer sus defensas rindiendo prueba y ha interpuesto un recurso de nulidad. A su turno, las restricciones económicas que indica en el libelo de inaplicabilidad constituyen las consecuencias jurídicas adversas que legalmente corresponden y que exige el respeto a los derechos fundamentales a que se encuentra obligado el Estado de Chile.

El requerimiento fue declarado admisible a fojas 129, por resolución de 10 de noviembre del mismo año, confiriéndose traslados de estilo sin evacuarse presentaciones a dicho efecto.

A fojas 138 rola presentación de la parte requirente, de fecha 29 de noviembre de 2021, indicando que por un error involuntario señaló que una de las disposiciones legales cuestionadas correspondía al artículo 294 bis del Código del Trabajo, pero dicha impugnación es improcedente en este caso, dado que no se está en presencia de una sentencia que trate sobre materias sindicales, por lo que solicita sea omitido por este Tribunal al dictar sentencia.

Agrega que, de dictarse sentencia por la Corte de Apelaciones de Santiago confirmando el fallo del Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago sí será aplicada, invariablemente, la sanción contemplada en el artículo 4º de la Ley N° 19.886, sin considerar las particularidades del caso.

A fojas 139, en resolución de 6 de diciembre de 2021, se trajeron los autos en relación.



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 Alexandra de Grenade Errázuriz, adoptándose acuerdo con igual fecha según certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en representación de EXTERILIZA SpA., empresa demandada en sede laboral a partir de la denuncia por vulneración de derechos efectuada por doña Vilma Dinamarca, acción de la cual conoció el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo, tribunal que hizo lugar a la demanda laboral, condenando a la empresa en cuestión.

En contra de esta resolución judicial la parte requirente ha interpuesto un recurso de nulidad, siendo esta la gestión judicial en que incidirá el pronunciamiento de esta Magistratura, haciendo presente la requirente que, de no inaplicarse las normas en cuestión, se le impondrá una sanción automática y desproporcionada.

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 el patrimonio de la requirente, así como su actividad laboral y comercial que realiza, constituyéndose en una sanción injustificada y desproporcionada, que por lo demás, no admite ningún tipo de defensa en sede judicial.

Lo anterior, por cuanto el inciso primero del artículo 4º de la Ley N° 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 N° 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 EXTERILIZA SpA., guarda relación con una consecuencia diversa a la eventual condena de que puede ser objeto en el proceso laboral de la especie, sino que alude a una sanción anexa a dicha respuesta punitiva del orden jurídico laboral, la que se produce por la aplicación de ambos preceptos legales cuestionados en la especie, los que a su vez son el resultado automático e ineludible del solo hecho de haber sido condenado, sin importar la entidad de la pena impuesta o la gravedad de la conducta imputada.

CUARTO: Que en efecto, al margen de las circunstancias específicas del caso concreto, los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, imponen como efecto forzoso de la condena en sede laboral, la imposibilidad de contratar con la Administración del Estado, específicamente a quienes dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención -según corresponda-, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador (artículo 4 de la Ley N° 19.886).

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 ante la judicatura de la instancia al resolver el recurso de nulidad, pero lo cierto es que, de dictarse dicho veredicto en contra de la empresa requirente, indefectiblemente se deberán aplicar las normas cuya inaplicabilidad se requiere y se producirá el efecto ya explicado.

SEXTO: Que sobre esta problemática el 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 N° 19.886- cuya regulación se vincula con el establecimiento de un estándar de requisitos objetivos de índole técnico, económico y de probidad que deben estar presente en todos quienes pretendan contratar con la Administración del Estado, de modo de asegurar un tratamiento igualitario de acceso a todos los potenciales oferentes, no se advierte la justificación y fundamento de una norma de efectos absolutos en la exclusión de contratantes, a partir de haber sido objeto de una determinada condena, con prescindencia de considerar la entidad de la sanción impuesta, el cumplimiento de la misma o las características particulares del reproche efectuado, cuestión que necesariamente genera además un cuestionamiento desde la proporcionalidad de la sanción. En este caso basta haber sido objeto de una sentencia condenatoria en materia laboral por infracción a derechos fundamentales del trabajador o práctica antisindical, para quedar excluido de inmediato -y sin que se pueda revisar, impugnar o siquiera ponderar la extensión- de la posibilidad de contratar con el Estado.

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 4° de la Ley N° 19.886 al no encontrar una justificación en los fundamentos que sustentan la regulación contenida en dicho cuerpo legal, aparece como contraria a la garantía de igualdad ante la ley, asegurada en el artículo 19 N° 2 de la Constitución. Ello, por cuanto como ha señalado esta Magistratura “La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición.” (STC 784 c. 19).



Entendiendo la garantía de igualdad ante la ley en los términos descritos, se debe tener especial consideración a que la Carta Fundamental se proyecta en el artículo 9° de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, al señalar que, en lo administrativo contractual, *“El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato” (inciso segundo). Tal disposición, concreta los principios por los cuales debe regirse la Administración del Estado, según el artículo 38, inciso primero, constitucional, además de abreviar del derecho de igualdad ante la ley que asegura la misma Carta Fundamental, en su artículo 19, N° 2°”*. (STC 3570-17 c. octavo)

DÉCIMO: Que, por ende, una diferenciación como la que realiza el precepto legal contenido en el artículo 4° de la Ley N° 19.886 respecto de un potencial condenado en sede laboral, como ocurre con la requirente, excluyéndola de toda posibilidad de contratar con el Estado, en forma anticipada y sin considerar siquiera las circunstancias de la condena que le pueda ser impuesta, la gravedad de la conducta reprochada o si estas últimas se relacionan efectivamente con los presupuestos exigibles a todo oferente que desee contratar con la Administración del Estado, al amparo de la Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, constituye una afectación a la garantía contenida en el artículo 19 N° 2 constitucional.

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 N° 3 de la Constitución en lo referido a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y en forma particular en lo referente a la garantía de un debido proceso. Sobre este punto, cabe indicar que tal como ha señalado esta Magistratura, *“[l]a infracción a la garantía constitucional del artículo 19, número 3, inciso*



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 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).

Y TENIENDO PRESENTE lo preceptuado en el artículo 93, incisos primero, N° 6°, y decimoprimer, y en las demás disposiciones citadas y pertinentes de la Constitución Política de la República y de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional,



SE RESUELVE:

- I. QUE SE **ACOGE** EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO 4º, INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886, DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, EN EL PROCESO RIT T-1004-2020, RUC 2040275396-0, SEGUIDO ANTE EL SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, EN CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO BAJO EL ROL N° 2166-2021-LABORAL COBRANZA. OFÍCIESE.
- II. QUE SE RECHAZA, EN LO DEMÁS, EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO.
- III. 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

1º. La gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos consiste en un recurso de nulidad interpuesto por la requirente, EXTERLIZA SPA, en contra de la sentencia dictada el 7 de junio de 2021, por el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo, que acogió una denuncia de tutela de derechos fundamentales interpuesta en contra de la requirente.

2º. En relación a tal gestión, la requirente dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4º, inciso primero, de la Ley N° 19.886 y del artículo 294 bis del Código del Trabajo, sin perjuicio de que luego, a fojas 131, pide a este Tribunal omitir pronunciamiento sobre este último precepto.

3º. 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, el debido proceso y el derecho a desarrollar actividades económicas.



En cuanto a la infracción al derecho a la igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19, N° 2, de la Constitución, la requirente alega que la norma “no permite distinguir situaciones objetivamente distintas” pues la prohibición de contratar con el Estado se aplica sin importar la infracción o las circunstancias en la que se produjo (fs. 10).

En cuanto al debido proceso, la actora manifiesta que los preceptos impugnados no admiten “la posibilidad de discutir, ante Tribunal alguno, la procedencia ni duración de la sanción que en su virtud se aplica, impidiéndose así el ejercicio del derecho a la defensa” (fs. 11).

Finalmente, señala que la aplicación de la norma le impediría de forma desproporcionada y carente de razonabilidad participar de licitaciones públicas, y de contratos comerciales con uno de los más grandes clientes como es el Estado con su plataforma de mercado público, por lo que se afectaría su derecho a desarrollar actividades económicas (fs. 13).

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 del derecho privado sólo a falta de regulación expresa; c) pueden recaer sobre bienes que no están dentro del comercio, como ocurre, por ejemplo, al entregar una concesión sobre un bien nacional de uso público; d) en ellos opera el principio de preeminencia de la Administración, en cuanto a que los contratos están estructurados bajo cláusulas exorbitantes que no serían posibles de estipular en contratos del derecho común; e) existe en ellos desigualdad entre las partes, como consecuencia de que el organismo



público que suscribe estos contratos persigue una finalidad pública, mientras que la contraparte un interés particular, convirtiéndose esta última más bien en un colaborador del Estado; f) las licitaciones públicas deben propender a la eficiencia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones.

Además algunos de los principios que rigen a tales contratos son: 1) el de libre concurrencia de los oferentes, por lo cual, potencialmente, cualquier persona puede concurrir a una licitación y adjudicarse un contrato; 2) el de estricta sujeción a las bases de licitación, porque ellas conforman el marco jurídico aplicable al contratante y a la Administración; y, por último, 3) el principio de igualdad ante las bases, conforme al cual el organismo debe tratar a todos los interesados del mismo modo, eligiendo la propuesta que resulte objetivamente más conveniente.

5°. Tradicionalmente, se adjudicaban estos contratos a quienes ofrecían el menor precio posible y cumplían ciertos estándares de calidad exigidos por el respectivo organismo. Sin embargo, en la última década se ha puntualizado que esa eficiencia, eficacia y ahorro si bien implican buscar el mejor “valor por el dinero” (*value for money* o *best value*), ello no lleva necesariamente a adjudicar el contrato a quien efectuó la oferta más baja, sino que deben considerarse además una serie de otros factores para elegir aquella que cumpla de mejor forma con los requerimientos del organismo y de los usuarios finales. De este modo para la adjudicación deben sopesarse diversos factores: el precio, la calidad, el cumplimiento de las normas, los riesgos asociados, el costo total de la vida del producto, el presupuesto, la sustentabilidad y la competencia para lograr la consecución de ciertos bienes de relevancia pública. (Deloitte, (2015) “Economic benefits of better procurement practices”).

Disponible:

<https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/au/Documents/Economics/deloitte-au-the-procurement-balancing-act-170215.pdf>

6°. El empleo de la contratación pública como herramienta para implementar políticas públicas resulta ser un fenómeno cada vez más común y ampliamente estudiado (Arrowsmith, Sue (2010): «Horizontal policies in public procurement: a taxonomy», en *Journal of Public Procurement*, Nottingham University, Vol. 10, N° 2, pp. 149-186). A través de tal contratación, se busca entonces que el Estado influya en los mercados y en el comportamiento de las empresas con las cuales se relaciona para lograr objetivos de interés público. De este modo, mediante las denominadas “políticas horizontales”, “socioculturales” o “secundarias” el Estado busca asegurar el cumplimiento de leyes generales o, incluso, establecer exigencias que van más allá del marco legal, como pagar remuneraciones “justas”, asegurar la igualdad de género en la contratación, luchar en contra de la corrupción, etc.

Tales políticas horizontales pueden incidir en la decisión o no de contratar; en establecer distintos criterios para evaluar con mejor puntaje a quien cumpla con ciertos objetivos; en establecer ciertas condiciones de consumo de un producto o servicio; en



fijar medidas de producción, entrega y disposición para disminuir ciertos impactos en la fabricación o entrega del producto o servicio; en limitar el acceso a algunos contratos para incentivar a quienes observen la ley y castigar a quienes la vulneren sin que estos últimos puedan acceder a los contratos públicos en aras de proteger ciertos bienes jurídicos, etc.

7°. En el contexto actual de globalización, por la internacionalización de las cadenas logísticas y de producción, así como por la complejidad a que se enfrentan los estados para hacer cumplir sus propias legislaciones respecto a las actuaciones de empresas transnacionales, diversos organismos internacionales han promovido el establecimiento de políticas horizontales en la regulación de los contratos administrativos, por cuanto tienen la ventaja de influenciar directamente en las dinámicas privadas -en vez de tratar de intervenir mediante mandatos generales, como serían las leyes- y, por ende, también son capaces de contar con una esfera de influencia que traspasa las fronteras entre países (Beckers, Anna (2016): “Using contracts to further sustainability? A contract law perspective on sustainable public procurement”, en SJÅFJELL, Beate y WIESBROCK, Anna (edit.): *Sustainable public procurement under EU law: new perspective on the state as a stakeholder*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 206).

Consecuentemente, la Asamblea General de 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.

Por su parte, la OCDE, de la cual Chile forma parte, tiene dos guías fundamentales respecto a políticas horizontales en la contratación pública, ambas de 2015. En la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública sugiere a los Estados adherentes que: “reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación” (el valor por



dinero), lo que conlleva una estrategia adecuada para integrarlos, considerando una evaluación de riesgos y la realidad de cada país, para emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar sus efectos. Además, se lanzó la guía “Principios de compra pública sostenible”, señalando que “la buena contratación pública es contratación pública sostenible”, lo que implica discernir acerca de lo que se está comprando o contratando en todas sus etapas: desde la obtención de los materiales hasta la disposición final del producto, y la posibilidad de abordar a todos los actores de dicha cadena, incluyendo a las autoridades ambientales, el comprador, proveedor, a los trabajadores, etc. Estas guías pretenden que los estados que son parte de la OCDE vayan incorporando estos criterios dentro de sus ordenamientos, entregando apoyo y haciendo un seguimiento de tales políticas para que se avance en su implementación.

En fin, el Convenio N° 94 OIT, aunque no ha sido suscrito ni ratificado por Chile, busca asegurar que los salarios de los trabajadores no sean un elemento de competitividad para contratar con el Estado, y por ello asegura ciertos estándares de remuneración.

8°. De lo anterior resulta que, entre las diferentes políticas horizontales que pueden adoptarse en la contratación pública, existen múltiples razones para que el Estado exija contratar sólo con empresas que cumplan las leyes laborales, de manera de evitar asociar al Estado con comportamientos ilícitos que vulneren los derechos de los trabajadores. Ello puede lograrse proporcionando incentivos adicionales al cumplimiento de la ley para evitar así vulneraciones legales en el cumplimiento del contrato y garantizar una competencia justa, entre otras razones, (Arrowsmith, p. 154). En nuestro sistema jurídico la finalidad de la sanción se puede sintetizar en las siguientes razones:

a.- *Aseguramiento de libre competencia*, cuestión que se tuvo a la vista y que consta en la historia legislativa de este precepto, en la moción que dio origen a la Ley N° 20.238, que incluyó este artículo a la Ley N° 19.886, se razonó que: “el óptimo funcionamiento de estos mecanismos, además, precisa la libre competencia entre los proveedores, la que se ve dificultada y entorpecida por actitudes desleales en algunos oferentes que, mediante la violación de las leyes laborales, sociales y tributarias, consiguen mejorar sus costos y tener así mayores posibilidades de éxito en las licitaciones y convocatorias.” (Historia de la Ley, pp. 4-5).

b.- *Reputación y buena fe en la contratación con el Estado*: La provisión de bienes y servicios del Estado tiene ciertas particularidades que hacen imprescindible que, además del establecimiento de licitaciones públicas, igualitarias y transparentes, se garantice que quienes contratan con el Estado cumplan la legislación y los contratos plenamente y de buena fe.

En primer lugar, porque se paga con recursos públicos; en segundo lugar, porque la mayoría de las veces la contratación está ligada con políticas públicas,



servicios públicos, y en general con asuntos de bien común que requieren de calidad y continuidad. Las empresas que contratan con el Estado deben garantizar el cumplimiento de la legislación y la buena fe en el cumplimiento de las cláusulas contractuales. La condena por prácticas antisindicales es un indicio de que la empresa en cuestión no sólo infringe las normas laborales, sino que además hace uso de maniobras ilícitas y vulnera derechos fundamentales (incluyendo la libertad sindical). Normas de este tipo se han incluido progresivamente en la legislación, y algunas de ellas han sido revisadas por el Tribunal Constitucional, como ocurrió con el proyecto que introdujo la televisión digital (STC 2645).

c.- *Incentivo económico para el cumplimiento de legislación laboral*: El establecimiento de esta inhabilidad constituye un poderoso incentivo para que las empresas cumplan la legislación laboral y, al mismo tiempo, es una medida altamente eficiente, pues fomenta el cumplimiento de la ley y disminuye la presión en la fiscalización de la misma, ya que las empresas estarán interesadas en no ser condenadas por prácticas antisindicales o por vulnerar los derechos fundamentales de sus trabajadores.

El establecimiento de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de la protección de los derechos de los trabajadores es legítimo y coherente con el principio protector del trabajo, asegurado en la Constitución y en toda la normativa laboral. Así esta Magistratura ha señalado que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el artículo 19, N° 16°, de nuestra Carta Fundamental, “no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo” (STC roles N°s 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución protege es “un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada” (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 127).

Se ha agregado que el trabajo que debe protegerse es el “digno” y el “decente”. El trabajo digno, según ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a sus condiciones de seguridad laboral y remuneración. También lo es aquel que ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo



con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 131);” (Prevención de STC 2470, c. 9° y 12°).

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

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

10°. Asimismo, esta Magistratura ha puesto énfasis en el modo concreto en que se han ejercitado los derechos procesales de las partes acorde a un estándar de racionalidad y justicia del debido proceso. Es por eso que en la causa Rol 2133 se sostuvo *“[q]ue, en el proceso laboral aludido precedentemente, la parte demandada y actual requirente de inaplicabilidad tuvo amplias posibilidades de defenderse, según dan cuenta diversos considerandos de la sentencia que se ha venido citando. (...). Así, y teniendo a la vista todos los antecedentes (...), esta Magistratura no comparte el argumento conforme al cual la inhabilidad consecuencial que lo afecta impidiéndole contratar con la Administración, por haber sido excluido del Registro Oficial de Contratistas, no se haya fundado en una sentencia pronunciada por un juez de la República, fruto de un proceso legalmente tramitado y en que la defensa del banco demandado no haya podido ejercitarse.”*

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



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

IV. Aplicación de los criterios antes expuestos en relación al fondo de los cuestionamientos

a) Igualdad ante la ley

13°. La requirente esgrime que la aplicación de los preceptos impugnados vulnera la igualdad ante la ley.

Este derecho consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición (STC N° 784, c. 19°) (En el mismo sentido STC 2664, c. 22°, STC 2841, c. 6° y STC 2895, c. 8°).

14°. Por otra parte, las garantías son funcionales a los derechos que tutelan y no pueden quedar indexadas a una rigidez normativa que si se justifica en mayor grado para las normas que los reconocen y configuran. De tal modo, el derecho a la igualdad ante la ley se focaliza en la protección o distribución de otros bienes, en especial de derechos fundamentales. Lo que hace la norma es proveer criterios para evaluar si un determinado trato debe considerarse como igual o desigual.

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



16°. Lo objetado por la requirente es una presunta contradicción entre la sanción de inhabilidad temporal para contratar con el Estado que se encuentra establecida en la norma del artículo 4° de la ley N° 19.886 y el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Carta Fundamental, por cuanto los preceptos impugnados “no admiten analizar cuestiones como las circunstancias concretas del caso, ya que condenada mi representada por vulneración de derechos fundamentales, queda inmediatamente 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. 10)

17°. Sin embargo, la aplicación del artículo 4° de la ley N° 19.886 -que corresponde a una medida accesorio 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 mandar 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 “la sanción recién indicada opera *ipso facto*, de manera tal, que respecto de ella no se produce discusión alguna ni



en cuanto a su procedencia, proporcionalidad, o duración; esto, por cierto, no obstante la gravedad de la misma” (fs. 12)

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.

a) Derecho a desarrollar actividades económicas

21°. Finalmente, la requirente señala que de ser aplicada la norma en concreto “se impediría de forma desproporcionada y carente de razonabilidad a mi representada participar de licitaciones públicas, y de contratos comerciales con uno de los más grandes clientes como es el Estado con su plataforma de mercado público. En definitiva, se excluiría por dos años a mis representada de ofrecer sus servicios y se nos prohibiría acceder a posibles ingresos que por dicha actividad mis representadas generen” (fs. 10).

22°. Al respecto cabe tener presente que según el numeral 21 del artículo 19 de la Constitución, que asegura a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, tales actividades deben realizarlas “*respetando las normas legales que la regulen*”. Y regular – según se ha manifestado por esta Magistratura – se refiere a “*dictar normas que permitan el libre pero ordenado ejercicio de un derecho, sin impedirlo, prohibirlo, obstaculizarlo, ni hacer que su goce o disfrute resulte muy oneroso, azaroso o difícil. Lo anterior no constituye una interdicción para el legislador en orden a no imponer ningún tipo de carga o gravamen al desarrollo de cualquier actividad económica, sino su deber hacerlo siempre con el propósito de posibilitar su recto desarrollo en armonía con otros derechos e intereses protegidos por la Constitución*” (Rol 146-92, c. 9°).

Resulta que la normativa impugnada constituye un mandato amplio que satisface un conjunto significativo de bienes jurídicos subyacentes. Por una parte, implicará que el libre emprendimiento se da en un contexto general de respeto al ordenamiento jurídico. Por otra parte, que aquellas empresas que entran en relaciones



contractuales públicas con el Estado se ajusten, aún más radicalmente, al cumplimiento de los objetivos públicos que llevó al Estado a contratar con ellas. Para, por último, verificar las reglas constitucionales y legales relativas a derechos fundamentales que pueden limitar el ejercicio y margen de acción empresarial, en cuanto sean garantía de los mismos derechos y su contenido esencial. De este conjunto habilitante de objetivos constitucionales para la regulación de determinados aspectos económicos, la norma impugnada del artículo 4º, inciso primero, parte final, de la Ley N° 19.886, se orienta en un triple sentido regulatorio. Por una parte, extrae conclusiones jurídicas adicionales a sentencias judiciales condenatorias en el plano laboral y, por tanto, están referidas al más básico de los mandatos normativos: cumplir la ley. Un segundo sentido regulatorio se verifica en orden a regular la relación contractual legítima con el Estado. Y, finalmente, se vincula al mejor desarrollo y concretización de un derecho fundamental, en este caso, la protección de la libertad sindical.

23º. En ese sentido, las normas impugnadas deben mirarse no solo desde la perspectiva del derecho administrativo, sino desde la óptica de un mecanismo de protección y garantía del ejercicio de la libertad sindical a lo que se le debe sumar que las normas impugnadas no inhiben a las requirentes para seguir ejerciendo su actividad económica ya sea con otros particulares y en cumplimiento de contratos celebrados que no se verán afectados.

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

24º. Ha de tenerse presente que la gestión pendiente corresponde al recurso de nulidad interpuesto por la requirente. 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 se funda en dos causales: la primera en la del artículo 478, letra b), en relación con el artículo 456, ambos del Código del Trabajo y la segunda en el artículo 459, N° 5, en relación con el artículo 478, letra e), del mismo Código ya señalado.

Al respecto, la requirente señala que “si se hubiesen seguido las reglas de la sana crítica respecto de la valoración de la prueba como se explicó en el apartado IV), se habría concluido que la demandante actuó temerariamente al asistir a trabajar con síntomas COVID, no respetar las medidas sanitarias y no informar su jefatura, y poner en riesgo la salud de sus compañeras de equipo, además, se niega a dejar su trabajo en el Hospital El Carmen a sabiendas del riesgo implícito que implica esta actividad, se habría configurado la causal de despido por ser la conducta temeraria”. Por otra parte, manifiesta en el recurso que “si se hubieran considerado las alegaciones de esta parte en relación con la pugna de derechos que significaba el despedir a la actora



vulnerando la libertad de trabajo o proteger la salud de todos los trabajadores de la empresa, se habría llegado a la conclusión que no existe vulneración de derechos por que los indicios fueron desvirtuados por el deber protector del empleador” (fs. 344)

25°. De acuerdo al art. 93 N° 6 de la Constitución, la atribución del Tribunal Constitucional es resolver la inaplicabilidad de un precepto legal “cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”, exigiendo el inciso undécimo del mismo art. 93 que “la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución del asunto”.

Si conforme al art. 93 N° 6 de la Constitución la atribución del Tribunal Constitucional es resolver la inaplicabilidad de un precepto legal “cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”, queda de manifiesto que no es la aplicación de los preceptos impugnados en esta gestión pendiente la que produciría efectos en ella.

26°. 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.

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.

27°. 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.

28°. 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, y la disidencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 12.051-21-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.