2022

REPÚBLICA DE CHILE

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.595-2021

[2 de agosto de 2022]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4°, INCISO PRIMERO, DE LA LEY N° 19.886, Y 495, INCISO FINAL, CÓDIGO DEL TRABAJO

FINNING CHILE S.A.

EN EL PROCESO RIT S-12-2021, SEGUIDO ANTE EL JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE ANTOFAGASTA

VISTOS:

Que, Finning Chile S.A., acciona 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-12-2021, seguido ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Antofagasta.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

"Ley N° 19.866, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

(…)

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:*

1. La declaración de existencia o no de la lesión de derechos fundamentales denunciada;

2. En caso afirmativo, deberá ordenar, de persistir el comportamiento antijurídico a la fecha de dictación del fallo, su cese inmediato, bajo el apercibimiento señalado en el inciso primero del artículo 492;

3. La indicación concreta de las medidas a que se encuentra obligado el infractor dirigidas a obtener la reparación de las consecuencias derivadas de la vulneración de derechos fundamentales, bajo el apercibimiento señalado en el inciso primero del artículo 492, incluidas las indemnizaciones que procedan, y

4. La aplicación de las multas a que hubiere lugar, de conformidad a las normas de este Código. En cualquier caso, el juez deberá velar para que la situación se retrotraiga al estado inmediatamente anterior a producirse la vulneración denunciada y se abstendrá de autorizar cualquier tipo de acuerdo que mantenga indemne la conducta lesiva de derechos fundamentales.

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

La actora acciona en el marco de un procedimiento iniciado por denuncia de práctica antisindical y desleal impetrada por el Sindicato de Empresa Finning Servicios Especializados S.A. o Sindicato N°5. Dicha denuncia fue admitida a tramitación por el Juzgado de Letras del Trabajo de Antofagasta con fecha 16 de abril de 2021.

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

El Denunciante dedujo una demanda en contra de Finning alegando que se habría incurrido en una práctica antisindical. En específico, se argumentó que Finning habría realizado dos hechos constitutivos de una práctica antisindical:

En primer lugar, haber aumentado el monto del feriado progresivo de $400.000 a $500.000 a los sindicatos N°1, N°2, N°3 y N°4 de Finning de forma unilateral. En ese sentido, se alega que dicho aumento habría sido perjudicial para la organización sindical denunciante pues éstos, si bien consiguieron el pago de $500.000 por dicho estipendio, ello se produjo en el contexto de una negociación colectiva, y no como una dadiva de parte de la compañía. De este modo, alega que habría existido un actuar discriminatorio de parte de la compañía respecto de las diversas organizaciones sindicales pues respecto de unos sindicatos se habría entregado de forma unilateral el aumento del feriado progresivo mientras que para el Sindicato N°5 se habría llegado a dicho aumento solamente después de un proceso de negociación colectiva reglada.

En segundo lugar, se alega de que se habría incumplido el acuerdo generado con fecha 16 de octubre de 2020. Indica que lo pactado entre la Empresa y el sindicato fue cambiar un aporte de $7.000 por trabajador afiliado por fiestas patrias a un aporte único anual de $3.000.000 de forma "perpetua" y que el sindicato, a su vez, se comprometía a retirar dos demandas presentadas ante tribunales laborales (RIT S-32-2020 y RIT J-132-2020, ambas del Juzgado de Letras del Trabajo de Antofagasta). Según el sindicato la compañía habría desatendido este acuerdo pues habría ofrecido el aporte por "la vigencia del instrumento colectivo".

De conformidad a ambas situaciones, el Denunciante alega de que se configurarían, a su entender, las prácticas antisindicales contenidas en las letras e) y g) del artículo 289 del Código del Trabajo y la práctica antisindical contenida en la letra a) del artículo 403 del Código del Trabajo.

Las audiencias preparatorias se realizaron con fechas 30 de junio de 2021 y 14 de septiembre de 2021 quedando la audiencia de juicio programada para el 12 de enero de 2022.

Arguye las siguientes infracciones constitucionales:

i. Se vulnera la igualdad ante la ley (art. 19 N° 2 de la Constitución), homologando arbitrariamente situaciones muy diferentes. Se aplica la misma sanción a quién se aprovecha de sus trabajadores en forma severa, reiterada y/o con vistas a obtener pequeñas ventajas competitivas, y a otros que se encuentran en una situación muy diferente. Esta igualación carece de justificación suficiente, ya que no sirve, sino que perjudica a la contratación administrativa. Ambos son fines que el legislador expresamente declara como propósito de la ley administrativa.

Dicha sanción tampoco fomenta realmente la mejor competencia entre proveedores. Y desde la perspectiva laboral, existen otras normales legales destinadas

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

al mismo objeto de protección, más efectivas y sustancialmente menos interferentes con los derechos fundamentales.

ii. Se vulnera el debido proceso constitucional (art. 19 N°3 de la Constitución), omitiéndose en forma absoluta toda clase de procedimiento previo que antecede a la sanción que automáticamente imponen los preceptos impugnados sin intervención alguna de un juez natural. Adicionalmente, se infringe el principio *non bis in ídem*, ya que el precepto impugnado ha permitido que se aplique otra sanción, de naturaleza completamente distinta (administrativa) la cual emana del mismo hecho que dio lugar a la sanción laboral original. Así, el mismo hecho da lugar a dos sanciones completamente distintas, en órdenes también diferentes (laboral y contratación pública).

Se vulnera asimismo la proporcionalidad constitucional (art. 19 N°2 y 3 de la Constitución), ya que se impone en la especie una sanción absolutamente rígida y automática, que no vincula ni se gradúa de acuerdo a las circunstancias del caso en cuestión.

iii. Se vulnera el art. 19 N° 24 de la Constitución.

En lo particular, la aplicación del inciso primero del artículo 4º de la Ley N° 19.886 y del artículo 495 del Código del Trabajo implicaría para Finning Chile S.A. 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 la requirente 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.

iv. Se vulnera el art. 19 N° 26 de la Constitución.

De conformidad a las vulneraciones previamente referidas, entiende igualmente vulnerada dicha disposición, en cuanto se ven afectados en su núcleo esencial los derechos de igualdad, debido proceso y propiedad.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 23 de diciembre de 2021, a fojas 70. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala el día 20 de enero de 2022, a fojas 76, confiriéndose traslados de estilo. No hubo traslado en el fondo.

Vista de la causa y acuerdo

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

En Sesión de Pleno de 8 de junio de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por la requirente, del abogado Diego Lizama Castro.

Se adoptó acuerdo en igual sesión, conforme fue certificado por el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO:

I. ACERCA DEL CONFLICTO CONSTITUCIONAL PLANTEADO

PRIMERO: La gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos consiste en una demanda por práctica antisindical deducida en contra de la requirente Finning Chile S.A, que se tramita ante el Juzgado de Letras del Trabajo de Antofagasta, bajo el RIT S-12-2021, encontrándose dicha gestión pendiente en etapa de audiencia de juicio.

SEGUNDO: En relación con tal gestión, la sociedad requirente Finning Chile S.A dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4°, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886 y del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo

TERCERO: La actora invoca que la aplicación de la norma impugnada, en cuanto impide a la requirente contratar con el Estado o participar en licitaciones públicas por dos años, resulta contraria a la Constitución por vulnerar el principio de igualdad ante la ley, la garantía de un justo y racional procedimiento y el derecho de propiedad.

CUARTO: 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 sin fundamento plausible o sin la razonabilidad correspondiente se le podría condenar a una sanción a todas luces desproporcionada.

Respecto a la garantía de un justo y racional procedimiento, la requirente manifiesta que la Ley N° 19.866 no contempla una oportunidad procesal para discutir la procedencia o duración de la inhabilidad impuesta por la norma, consagrándose así una sanción que opera por el solo ministerio de la ley. Añade además que falta un recurso impugnador puesto que el ordenamiento jurídico no establece la posibilidad de recurrir ante un tribunal superior en contra de la pena impuesta.

Por último, alega que se infringe el artículo 19, N° 24, de la Constitución que garantiza el derecho de propiedad, toda vez que se le priva de parte 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.

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

II. CONSIDERACIONES PREVIAS RESPECTO DEL CAMBIO DE PRECEDENTES DE ESTE TRIBUNAL

QUINTO: Antes de abordar el conflicto que se ha presentado a la resolución de esta Magistratura, resulta necesario tener presente que ésta ha examinado en diversas oportunidades acciones de inaplicabilidad dirigidas en contra del inciso 1° del artículo 4° de la ley N° 19.886 y de las reglas del Código del Trabajo que obligan al juez a enviar copia de la sentencia condenatoria a la Dirección del Trabajo para su registro ya sea por prácticas antisindicales o vulneración de derechos fundamentales del trabajador (arts. 294 bis y 495, inciso final, respectivamente), existiendo una jurisprudencia variada en relación con dichas normas, en la que priman sentencias estimatorias de inaplicabilidad.

En efecto, la inaplicabilidad de los referidos preceptos legales únicamente fue rechazada en las sentencias roles Nos. 1968, 2133, 2722, 2729; mientras que, desde fuera acogido el primer requerimiento en la causa rol N° 3570, han declarado su inaplicabilidad las sentencias roles Nos. 3702, 5267, 4836, 4722, 5180, 4800, 4078, 3978, 4843, 5484, 5360, 5695, 5912, 6085, 6073, 6513, 7259, 7516, 7626, 7635, 7785, 7777, 7584, 7778, 7753, 8002, 8294, 8624, 8620, 8559, 8703, 8820, 8760, 8803, 8930, 9007, 9008, 9047, 9179, 9412, 9742, 9840, 10018, 10028, 9895, 10065, 10066, 10186, 10690, 9876, 10814, 10820, 10481, 10613, 11081, 11251, 11272, 11547, 11782, 12003, 11300, 11920, 11915, 11916, 11924, 11929, 12031, 12051, 12.159, 12.192 y 12.585.

SEXTO: En esta oportunidad, tras cambios recientes de integración, esta Magistratura modificará la línea jurisprudencial que, siempre en votación dividida, fue determinada por mayoría del pleno desde junio de 2017 hasta inicios del presente año, para rechazar la presente acción de acuerdo con los fundamentos que más adelante esta sentencia desarrollará.

Pues bien, en aras de los principios de transparencia y de motivación de las sentencias, resulta necesario dar razones para tal cambio jurisprudencial. Como las necesidades de certeza jurídica y de igualdad ante la ley y ante la Constitución hacen relevante que las líneas jurisprudenciales de este Tribunal gocen de un nivel de homogeneidad y consolidación que las haga reconocibles, cuestión que empalma con el derecho de todo justiciable a la igual protección por el sistema jurídico en el ejercicio de sus derechos (artículo 19, numeral 3°, inciso primero, de la Constitución vigente), no puede obviarse entonces que este órgano de justicia constitucional debe hacerse cargo de lo que implica un cambio jurisprudencial.

SÉPTIMO: Sucede que, en materia de Derecho Procesal Constitucional, se ha sostenido que *"dentro de las distintas cualidades deseables de los sistemas jurídicos en los Estados democráticos está la predicción y coherencia de las decisiones judiciales. Los ciudadanos esperan que, en todo caso, ante la existencia de asuntos análogos en sus hechos jurídicos relevantes, los jueces otorguen decisiones igualmente similares. No basta, por ende, que se esté ante la estabilidad y coherencia de las reglas del derecho legislado, sino también ante la ausencia de arbitrariedad en las decisiones judiciales"* (Osvaldo Alfredo Gozaíni (2014),

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

Tratado de Derecho Procesal Constitucional Latinoamericano, Tomo III, Ed. Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, p. 604). Es en ese orden de ideas que esta sentencia anuncia expresamente un cambio de línea jurisprudencial respecto del control de la preceptiva cuestionada, y no solamente una variación de criterio respecto de la presente causa.

OCTAVO: Al respecto debemos destacar, en primer lugar, la importancia del "principio de coherencia interna del ordenamiento", el cual no sólo se refiere al ordenamiento jurídico sino asimismo a las sentencias emanadas de los tribunales que lo interpretan y aplican, como es el caso de aquellas emanadas de este Tribunal Constitucional, como consecuencia de *"la importancia de la jurisprudencia como complemento del ordenamiento y como eficaz instrumento para mantener la coherencia del mismo"* (Francisco J., Ezquiaga Ganuzas (2013), *La Argumentación en la Justicia Constitucional*, Ed. Jurídica Grijley, Lima, p. 337).

Asimismo, respecto del carácter lógico de los argumentos justificativos utilizados en las sentencias, no puede obviarse asimismo "*el argumento de autoridad o ab exemplo*", que consiste *"en utilizar la opinión de una persona en favor de una tesis propia, pero al no proporcionar más que opiniones esta forma de argumentación obtiene una fuerza mayor o menos en función del prestigio que se le reconoce a la autoridad invocada"* (Francisco J., Ezquiaga Ganuzas (2013), ob. cit., p. 402). No hay duda, por lo dicho, que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional constituye un argumento de autoridad y por ello cobra relevancia si hay un cambio en su jurisprudencia cuando decide casos posteriores similares.

NOVENO: Indudablemente en esta materia se presenta el problema de si el Tribunal Constitucional está obligado o no a seguir la línea jurisprudencial que emana de sus sentencias previas (el auto precedente o auto vinculación), la cual generalmente es invocada por las partes que recurren a él, o si existe la posibilidad de que efectúe un cambio jurisprudencial a pesar de la igualdad sustancial de los supuestos del caso.

Entendemos que la dificultad se plantea especialmente cuando dicha jurisprudencia constituye una doctrina reiterada que establece esta Magistratura al decidir causas similares, doctrina que ha supuesto seleccionar un determinado significado atribuido a las normas que interpreta para descartar otros y que constituye un "precedente" cuya existencia no puede obviarse.

La existencia de un precedente se da en algunas decisiones jurisdiccionales que satisfacen ciertos requisitos. En particular, *"ser precedente" es una característica que consiste en que tal decisión emplea alguna norma general y abstracta cuya presencia es considerada normativamente relevante para decisiones jurisdiccionales posteriores"* (Álvaro Núñez Vaquero y José Angel Fernández Cruz (2021), "Creación, derogación y aplicabilidad de precedentes: a propósito de los precedentes constitucionales chilenos sobre el nasciturus", *Derecho PUCP*, N° 86, p. 296).

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

DÉCIMO: Respecto al precedente horizontal -es decir, a aquel que obliga a que un caso judicial sea *"resuelto conforme la regla explicitable de una sentencia anterior recaída en un supuesto análogo, pronunciado por el mismo tribunal"* (Garay, Alberto F. (2013). La Doctrina del Precedente en la Corte Suprema. Buenos Aires, Ed. AbeledoPerrot, p. 16)-, la Corte Suprema de Argentina, en el conocido caso Baretta, formuló ciertas pautas para resolver cuándo podía apartarse de sus precedentes, al señalar que, como excepción, cabía solo en "causas graves, es decir, cuando resultase "de manera clara el error y la inconveniencia de las decisiones recaídas sobre la cuestión legal objeto del pleito". La Corte indicó, entonces, que el "error" y la "inconveniencia" de los precedentes eran factores que la habilitaban a abandonarlos. Pero ¿cuándo es "inconveniente" de mantener un criterio? ¿cuán grave debe ser el error y cómo evitar que este se transforme en una habilitación a abandonar todo aquel precedente que no le resulte simpático al juez? En 2006, dicha Corte precisó un poco más –en la causa Barreto– qué factores dan lugar al cambio de jurisprudencia. Afirma que deben existir: (i) causas suficientemente graves como para hacer ineludible tal cambio de criterio; o (ii) "razones de justicia". Entre estas últimas, enumera: "(a) el reconocimiento del carácter erróneo de la decisión; (b) la apreciación de las lecciones de la experiencia; (c) la existencia de cambiantes circunstancias históricas que hubieran demostrado la conveniencia de abandonar el criterio establecido".

Por su parte, la Corte Constitucional de Colombia, en sentencia de Constitucionalidad Nº 111/19 de Corte Constitucional, 13 de Marzo de 2019, en un modelo en el que sus precedentes son obligatorios de seguir, sostuvo: "30: No se justifica que la Corte Constitucional cambie su precedente. Un interviniente sostuvo que la Corte Constitucional debe cambiar su precedente debido a la sentencia proferida por la Corte Interamericana en el caso López Mendoza vs. Venezuela . Esta Corporación estima que no se cumple ninguno de los requisitos que permita hacer un ajuste al precedente existente. Como lo ha señalado esta Corte, el cambio de precedente es válido únicamente si se presenta uno de los siguientes tres casos: (i) que la jurisprudencia vigente haya sido errónea porque fue "adecuada en una situación social determinada, [que no responde] adecuadamente al cambio social posterior"; (ii) que la jurisprudencia resulta errónea por ser contraria a los valores, objetivos, principios y derechos en los que se fundamenta el ordenamiento jurídico , y (iii) si hubo un cambio en el ordenamiento jurídico positivo ."

Cabe tener en cuenta, asimismo, lo que ha señalado el Tribunal Constitucional de España, con base en el principio de igualdad*: "(…) un órgano judicial no se encuentra condicionado necesariamente por un pronunciamiento previo, sino que puede alterarlo, siempre que justifique razonada y razonablemente el cambio de criterio (…)"* (FJ. 4°, Sentencia 80/2020). Por lo tanto, si bien la Magistratura puede modificar sus criterios previos, ello la obliga a motivar adecuadamente ese cambio.

DÉCIMO PRIMERO: En el mismo sentido, no puede olvidarse que la interpretación constitucional se hace con una finalidad: resolver conflictos jurídicos

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

teniendo como estándar el significado de la norma que recoge los valores y principios fundamentales para estructurar en cohesión, unión y paz la convivencia de los miembros de una sociedad diversa en un momento histórico determinado, por lo cual la interpretación de la Constitución muchas veces evoluciona para adaptarse a los paradigmas culturales, jurídicos y sociales actuales, pues se usa para resolver conflictos hic et nunc, aquí y ahora. Por lo tanto, el recurso a la jurisprudencia como referente y elemento de juicio no puede significar la petrificación del derecho a los estándares de una época pretérita y superada, ni tampoco puede significar la negación de la necesaria interpretación evolutiva de las normas constitucionales.

DÉCIMO SEGUNDO: En relación a la jurisprudencia de este Tribunal sobre sus precedentes, algunas sentencias han explicitado que existe un precedente vinculante; otras lo recuerdan y expresamente deciden afirmarlo; otras mencionan que existe un precedente aplicable pero que debe ser reemplazado; hay sentencias en que el voto de minoría cuestiona directa o indirectamente a la mayoría apartarse del precedente que se estima vinculante; existen casos en que un precedente busca actualizar uno anterior, pero sin modificarlo sustantivamente; y, por último, hay algunas sentencias que buscan justificar razonadamente el cambio de doctrina (García García, José Francisco (2018), "Precedente horizontal de facto en el Tribunal Constitucional", *Revista de Derecho Público*, Número Especial, pp. 247-262).

En relación a esta última hipótesis, este Tribunal ha sostenido, como criterio general, que "para resolver acerca de la conveniencia de mantener la razón decisoria contemplada en fallos anteriores del Tribunal Constitucional en relación a una materia determinada, ello crea la certeza y seguridad jurídica necesarias para todos aquellos a quienes pueda interesare y/o afectar lo que éste resuelva sobre el punto", por lo cual "los cambios de doctrina jurídica por lo general deben producirse siempre que existan motivos o razones fundamentales que los justifiquen" (STC 171, c. 15°). Es decir, es posible tal cambio en la medida que se advierta y se fundamente claramente la decisión (STC 1572, c. 12°, 1598, c. 12°, 1808, c. 12°, 2301, c. 8°, entre otras).

DÉCIMO TERCERO: En cuanto a la sentencia de inaplicabilidad, si bien "sólo produce efecto en el caso concreto en el que se dicta (artículo 92 de la ley orgánica constitucional del TC N° 17.997), esta Magistratura ha sostenido que, "por la certeza o seguridad jurídica, es conveniente mantener la razón decisoria mantenida en fallo anteriores sobre la misma materia" (STC 2246, c. 7°), sin perjuicio de poder cambiar la doctrina justificándolo razonadamente.

Entonces cabe afirmar, en primer lugar, que siendo la inaplicabilidad un control de carácter concreto, no puede llevar a una repetición automática, mecánica y ciega de sentencias por el solo hecho de plantearse una cuestión sobre las mismas normas de manera reiterada; en segundo lugar, ni la ley orgánica de esta Magistratura ni la Constitución vigente establecen ni regulan en ninguna parte un sistema de precedentes jurisprudenciales ni de extensión de efectos de sentencias fuera del proceso en el control de inaplicabilidad, que además tiene solo efectos particulares y

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

se refiere solo al caso concreto; y, en fin, en tercer lugar, despejado el carácter concreto del control de inaplicabilidad, debe tenerse presente que lo que sí merece una lectura posiblemente más allá del caso específico es el estándar de constitucionalidad que se fije como parámetro de control y su razonabilidad, en la medida que ello se traduce en determinar el sentido, alcance y significado de normas constitucionales, cuya eficacia, pese al efecto inter partes de la sentencia, es abstracta y erga omnes (STC Rol 12.271, cc. 11°, 12° y 13°, entre otras sentencias).

DÉCIMO CUARTO: Si la interpretación constitucional que corresponde efectuar a este Tribunal cuando dicta una sentencia debe tener como parámetro objetivo la lógica de lo razonable, deben buscarse, por lo tanto, argumentos para resolver un conflicto entre las distintas razones que se presentan como la respuesta adecuada para el caso. En efecto, si tal decisión *"debe exponerse no como un acto arbitrario, sino como el resultado de un razonamiento que puede ser racionalmente presentado y, también, racionalmente controlado"* (Jerzy Wróblewski (2001), *Constitución y teoría de la interpretación jurídica*, 1° reimpresión, Cuadernos Civitas, Madrid, p. 62), la razonabilidad de una sentencia que resuelve un conflicto constitucional exige interpretar la ley a partir de los valores, principios, objetivos y derechos consagrados en la Constitución.

DÉCIMO QUINTO: Pues bien, la doctrina que surge de las sentencias estimatorias de inaplicabilidad recaídas en el art. 4° de Ley N° 19.886, sobre Compras Públicas, que es impugnado en estos autos, sostiene que la aplicación de tal precepto contraviene al menos las siguientes disposiciones de la Constitución:

a) artículo 19 N° 2, sobre igualdad ante la ley y prohibición de discriminaciones arbitrarias, debido a que no tiene justificación y fundamento excluir en forma absoluta de la posibilidad de contratar con el Estado a quien ha sido objeto de una determinada condena judicial, 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 última se relacionan efectivamente con los presupuestos exigibles a todo oferente (STC 12.031, c. 10°); porque la norma "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" (STC 10018-20 c. 17°, entre otras), 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. 9°, entre otras).

b) artículo 19 N° 3, en relación al derecho a la existencia de un procedimiento legal racional y justo, por cuanto basta haber obtenido una sentencia condenatoria en materia laboral por infracción a derechos fundamentales del trabajador o práctica antisindical, para quedar excluido de inmediato del registro respectivo, sin que se "contemple una oportunidad en que el afectado pueda discutir, ante los tribunales

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone coartando en definitiva toda posible intervención suya, en defensa de sus intereses, lo que equivale lisa y llanamente a negarle toda posibilidad de defensa" (STC 9840-20 c. 19°, entre otras).

DÉCIMO SEXTO: Pues bien, al modificar la jurisprudencia previa y sostener la constitucionalidad de las normas impugnadas en relación al caso concreto, los ministros que suscriben esta sentencia consideran que, al abordar los reproches de constitucionalidad que formula la requirente, debe tenerse presente lo expresado en la sentencia de este órgano, de 23 de junio de 2002 (Rol N°325), en cuanto señala que: "Los principios hermenéuticos aplicables para interpretar la Constitución son más amplios que los que rigen para las leyes. La Constitución, a diferencia de las leyes ordinarias, "es una super-ley, es una ley fundamental; de aquí la necesidad de establecer con exquisito rigor, su preciso sentido, ya que las exigencias de certeza y seguridad jurídicas son mucho más exigibles en la interpretación del estatuto jurídico de la convivencia política, que establece no sólo quienes son los órganos legisladores y los procedimientos seguidos para producir las leyes, sino el conjunto de afirmaciones sociales que hacen posible la inserción del individuo en el Estado. En este sentido, la Constitución es la expresión jurídica fundamental del Estado de Derecho." (c. 13°).

Complementado lo anterior, la hermenéutica ha considerado el principio de "presunción de legitimidad" o "interpretación de conformidad a la Constitución" que el Tribunal ha aplicado de manera reiterada. De sus fallos se infiere que los preceptos que le corresponde controlar deben estimarse, en principio, constitucionales, válidos o legitimados y que sólo deben declararse inconstitucionales, una vez que el análisis depurado de ellos lleve a los sentenciadores a la íntima convicción, más allá de toda duda razonable, de que no es posible armonizarlo con la preceptiva de la Carta Fundamental (Valenzuela Somarriva, Eugenio, *Criterios de Hermenéutica Constitucional Aplicados por el Tribunal Constitucional*, Cuaderno N° 31, Tribunal Constitucional de Chile, 2006, p. 35).

De este modo esta Magistratura ha utilizado el criterio de la razonabilidad, como método resolutivo sobre la constitucionalidad de una o más normas, de forma que la fundamentación de la convicción de los magistrados sobre la legitimidad o invalidez de un determinado precepto jurídico dentro de nuestro ordenamiento constitucional, hace palpable que la llamada "razonabilidad técnica" configure una especie de principio general, situación que en el caso que nos ocupa se traduce en una apropiada adecuación entre los valores, principios, fines y derechos consagrados en la Constitución a los fines y los medios que utiliza Ley N° 19.886 para lograr concretarlos. En otras palabras, la existencia de una correspondencia o vínculo entre las obligaciones que la norma impone y los propósitos que la ley quiere alcanzar se expresa en un método que requiere de una justa adecuación entre los fines perseguidos por la norma superior y los medios empleados por la de inferior jerarquía

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

para lograrlos (STC 9853, 8887, 11526, 9266, entre otras), criterio que nos servirá para resolver la causa sometida a nuestra decisión.

III. IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS HORIZONTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

DÉCIMO SÉPTIMO: 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.

DÉCIMO OCTAVO: 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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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. (Deloite, (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)

DÉCIMO NOVENO: 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 "responsable", "sostenible" o "estratégica", como también se le ha denominado, se busca 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; apoyar a las pymes; luchar contra el desempleo; integrar personas con discapacidad; propiciar el comercio justo, la eficiencia y ahorro energético; proteger el medio ambiente; impulsar el ahorro energético, la innovación y el desarrollo tecnológico, 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.

VIGÉSIMO: 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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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).

VIGÉSIMO PRIMERO: Desde ya algunos años que en Europa las políticas horizontales en la contratación pública son un fenómeno que cada vez ha ido adquiriendo una mayor extensión, lo cual ha sido aceptado en forma progresiva por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea al aceptar la inclusión en la contratación pública de cláusulas sociales y ambientales.

El primer hito de esa evolución recae en la sentencia Beentjes, de 20 de septiembre de 1988, en la que el Tribunal acepta establecer como cláusula la condición de emplear trabajadores en paro prolongado "si no incide de forma discriminatoria directa o indirectamente por lo que respecta a los licitadores de otros Estados miembros de la Comunidad. Esta condición específica adicional debe obligatoriamente ser mencionada en el anuncio del contrato". En el año 2002, mediante la sentencia Concordia Bus Finland, el Tribunal sentenció que es posible incluir criterios ambientales a la hora de adjudicar un contrato pues "no cabe excluir que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta". Finalmente, otro de los casos más relevantes relativos a la materia es la sentencia RegioPost, de 17 de noviembre de 2015, en la que se manifiesta que es compatible con el derecho comunitario excluir de la participación de un procedimiento de adjudicación de un contrato público a los licitadores que se nieguen a comprometerse a pagar al personal, que llevará a cabo las prestaciones objeto del contrato, un salario mínimo fijado por dicha normativa.

La jurisprudencia del TJUE fue recogida por la Directiva 2014/24/UE del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea, norma comunitaria básica del derecho sobre contratación pública en Europa y que sigue la línea de usar la contratación pública como medio para contribuir con otros fines de ese carácter. Específicamente el artículo 57 de la Directiva 2014/24 dispone que los poderes adjudicadores deben excluir de la participación en los procedimientos de contratación pública a los operadores económicos que hayan sido condenados mediante sentencia firme o sanción administrativa por los diversos motivos que indica, tales como cuando el operador ha incumplido sus obligaciones en lo referente al pago de impuestos o cotizaciones a la seguridad social o cuando ha cometido una falta profesional grave que pone en entredicho su integridad.

Para ajustar el ordenamiento jurídico español a la mencionada Directiva, se dictó la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo apartado V indica que "con el ánimo de favorecer el respeto hacia los derechos humanos, y en especial hacia los derechos

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

laborales básicos de las personas trabajadoras y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, se introduce la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate, y en especial podrá exigirse que dicho proceso cumpla los principios de comercio justo que establece la Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo (2005/2245(INI)".

Asimismo, el Comité de Derechos Humanos del Parlamento del Reino Unido, en su Informe de derechos humanos y empresas de 2017, manifiesta que "las empresas, de las que los tribunales o el Punto de Nacional de Contacto [de la OCDE] hayan determinado que han cometido abusos, o un acuerdo extrajudicial indique que han cometido abusos de derechos humanos, también deberían excluirse de los contratos con el sector público por un periodo definido y significativo. (Tornos Mas, J., 2020, "Contratación pública y derechos humanos", *Revista Digital de Derecho Administrativo*, N° 24, p. 24).

VIGÉSIMO SEGUNDO: En cuanto a las directrices que provengan de organismos internacionales que vinculan a nuestro país, no puede obviarse que la Asamblea General de ONU, de 25 de septiembre de 2015, aprobó la "Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible". Se trata de un plan de acción conformado por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas para poner fin a la pobreza, proteger el medioambiente y combatir el cambio climático, propender al progreso económico y la paz, entre otras aspiraciones. Teniendo en cuenta las distintas realidades, capacidades y nivel de desarrollo de cada país, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable se encuentra el de "promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales" (N° 12), lo cual importa incluir criterios de sostenibilidad en sus legislaciones de compra pública, lo que es un típico ejemplo de una política horizontal; y el N°8, sobre "trabajo decente y crecimiento económico", tiene entre sus metas "promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros", políticas de fomento que pueden ser impulsada a través de la contratación pública.

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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

En fin, cabe recordar que el Convenio N° 94 OIT, aun cuando 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.

VIGÉSIMO TERCERO: Conforme a lo ya expuesto, cabe concluir que la tendencia mundial es que la contratación pública *"no puede concebirse exclusivamente como una herramienta de aprovisionamiento de los poderes públicos, sino como un poderoso instrumento para llevar a cabo políticas públicas tan diversas como la promoción de la innovación, el fomento de las Pymes o la sostenibilidad social y ambiental"* (Gallego Córcoles, M. I., 2017, "La integración de cláusulas sociales, ambientales y de innovación en la contratación pública", *Documentación Administrativa*, (4), p. 93).

VIGÉSIMO CUARTO: 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 con las leyes laborales -como exige el precepto legal impugnado en estos autos constitucionales- 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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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.

VIGÉSIMO QUINTO: 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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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°).

IV. LA INHABILIDAD ESTABLECIDA POR EL ART. 4° INCISO 1° DE LA LEY 19.886 NO CONFIGURA UNA DIFERENCIA ARBITRARIA NI VULNERA EL DEBIDO PROCESO

VIGÉSIMO SEXTO: En relación con el 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°).

VIGÉSIMO SÉPTIMO: 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*

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

legalmente tramitado y en que la defensa del banco demandado no haya podido ejercitarse."

VIGÉSIMO OCTAVO: 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°).

VIGÉSIMO NOVENO: 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; 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).

V. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS ANTES EXPUESTOS EN RELACIÓN CON EL FONDO DE LOS CUESTIONAMIENTOS.

a) Igualdad ante la ley

TRIGÉSIMO: La requirente esgrime, en primer lugar, 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 de carácter absoluto, 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°).

TRIGÉSIMO PRIMERO: 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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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.

TRIGÉSIMO SEGUNDO: 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°).

TRIGÉSIMO TERCERO: 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 la inhabilidad infringiría el principio de proporcionalidad al aplicarse de forma automática sin atender las principales características de la compañía.

TRIGÉSIMO CUARTO: 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 o la ocurrencia de prácticas antisindicales- 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 y de sus sindicatos. 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"

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

b) Debido Proceso

TRIGÉSIMO QUINTO: En segundo lugar, la empresa requirente alega que no existe una sola oportunidad procesal donde se pueda discutir la procedencia o duración de la inhabilitación impuesta, de modo que opera por el solo ministerio de la ley. Como consecuencia de lo anterior, señala la actora constitucional, la sanción contenida en el artículo 4° de la Ley N° 19.886 no puede ser objeto de recurso alguno, vulnerándose el derecho a recurrir.

TRIGÉSIMO SEXTO: 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.

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: 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

TRIGÉSIMO OCTAVO: Finalmente, la requirente señala que la inhabilidad contenida en el precepto impugnado vulnera el derecho de propiedad de la requirente por cuanto implica la privación de parte importante de su patrimonio, en tanto las licitaciones, convenios y contratos que celebra en su calidad de proveedor a organismos públicos representa una fuente de ingresos constante.

TRIGÉSIMO NOVENO: 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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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.

VI. DEFECTOS FORMALES DE QUE ADOLECE EL REQUERIMIENTO.

CUADRAGÉSIMO: A mayor abundamiento, y sin perjuicio de los argumentos que se han dado a conocer en los considerandos anteriores relacionados con la fundamentación de los preceptos legales impugnados, necesariamente el requerimiento debe ser rechazado porque éste 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).

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Ha de tenerse presente que la gestión pendiente corresponde a una demanda por práctica antisindical y que se encuentra recién en etapa de juicio y que los hechos a probar fijados en la audiencia preparatoria recaen en la "1° Efectividad de haber incurrido la denunciada en los actos u omisiones denunciados como configuradores de práctica antisindical o prácticas desleales en el proceso de negociación colectiva. Hechos y circunstancias que lo constituyen. 2° Procedencia de las prestaciones e indemnizaciones solicitadas por la denunciante. Conceptos, montos y cuantía".

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: De acuerdo con 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", exigiendo el inciso 11° del mismo art. 93 que "la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución del asunto".

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

CUADRAGÉSIMO TERCERO: En efecto, la inaplicabilidad, que surte

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

efectos en un caso concreto, en una gestión y ante un tribunal determinados, no sirve para producir el resultado esperado por la requirente.

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

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

Se agregó a lo anterior que "*para examinar las inconstitucionalidades a que da lugar la aplicación del precepto legal impugnado puede resultar relevante el momento que se elija para accionar, pues, si ello se realiza en etapas muy preliminares de la gestión pendiente, es probable que esta Magistratura deba emitir un pronunciamiento sobre bases más o menos probables, tanto en relación con la determinación de los hechos, como respecto de la aplicación del Derecho*." (c. 31°)

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

CUADRAGÉSIMO QUINTO: En definitiva, la afectación a los derechos del requirente sólo podría plantearse cuando la referida denuncia se resuelva y únicamente en la etapa de ejecución del fallo, lo cual supone que exista una sentencia ya ejecutoriada. Por lo tanto, el problema que plantea el requirente no tiene efecto alguno en el inter de la relación laboral, sino que se vincula con el derecho administrativo, cual es la incorporación en el registro de proveedores del requirente en su calidad de condenado por prácticas antisindicales. Solo entonces el acto

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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.

CUADRAGÉSIMO SEXTO: De todo lo anterior resulta que los cuestionamientos que se formulan a los preceptos impugnados son del todo abstractos, sin que corresponda en sede de inaplicabilidad a esta Magistratura pronunciarse sobre tales reproches.

CUADRAGÉSIMO SÉPTIMO: Por último, y a mayor abundamiento, la requirente no impugna el artículo 294 bis, que dispone: "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 este modo la recién transcrita norma es la que podría tener aplicación en la gestión pendiente de dictarse una sentencia condenatoria, ya que, en esa eventualidad, en virtud de tal precepto el juez deberá remitir a la Dirección del Trabajo una copia de ésta para que tal organismo comunique esa circunstancia a la Dirección de Compras Públicas, sin que el artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo impugnado en estos autos tenga efecto decisivo alguno.

CUADRAGÉSIMO OCTAVO: Por todo lo expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

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

SE RESUELVE:

I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO. OFÍCIESE.

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

III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, quienes estuvieron por acoger el requerimiento, por las siguientes razones:

1º. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto por la empresa Finning Chile S.A., en el contexto judicial que se ha descrito en los vistos de esta sentencia.

2º. Que en ese contexto judicial, la empresa Finning Chile S.A., plantea 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).

3º. 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 judicial 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 este requerimiento, 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.

4º. Que en efecto, sin perjuicio de la consideración a las circunstancias específicas del caso concreto, los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, imponen como efecto forzoso de la condena en sede laboral, la prohibición o 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,

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

para su registro, el cual tiene directa relación con la inhabilitación para contratar a que hemos hecho mención.

5º. Que el conflicto constitucional se origina a consecuencia de la eventual imposición de una medida legal de prohibición de ingentes consecuencias. En efecto, establecida una conducta atentatoria al ordenamiento jurídico laboral e impuesta la condena correspondiente por la jurisdicción competente, 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.

6º. 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 debieran 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)

7º. 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 y la racionalidad de la sanción prohibitiva. En este caso basta haber sido objeto de una sentencia condenatoria en materia laboral por infracción a derechos fundamentales del trabajador o práctica antisindical, sin consideración alguna a su entidad para

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

quedar excluido de inmediato, *ipso facto* -y sin que se pueda revisar, impugnar o siquiera ponderar la extensión- de la posibilidad de contratar con el Estado.

8º. 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 o medida prohibitiva 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 racional ni la razonabilidad o la proporcionalidad 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)

9º. Que, para comprobar la razonabilidad de un acto o decisión autoritativa, sea administrativa, jurisdiccional o legislativa (como el mandato legal impugnado en autos), es preciso verificar que aquel tenga validez, para cuyo efecto deben observarse determinados procedimientos y reglas propias de un Estado constitucional de derecho, consagrados en los artículos 6º (supremacía constitucional), 7º (juridicidad) y 8º (probidad y publicidad) de la Constitución Política de la República, así como también, los límites contemplados en el artículo 1º y 5º, respecto de la consecución del bien común y al ejercicio de la soberanía (pleno respeto de los derechos y garantías constituciones y de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, respectivamente).

10º. Que, asimismo, cabe tener especialmente presente que la exigencia de razonabilidad tiene un reconocimiento constitucional en forma de límite, dispuesto en el inciso final artículo 19 Nº 2, el cual dispone la prohibición a la ley y a toda autoridad para establecer discriminaciones arbitrarias, debiendo advertirse que el principio de razonabilidad, aun cuando se relaciona con la garantía de la igualdad ante la ley -como se comprueba de su ubicación en el mismo precepto constitucional citado-, sin embargo, guardan diferencias. La igualdad ante la ley exige para verificar su vulneración o no en el ejercicio de un derecho, la existencia de situaciones que sean comparables entre sí, o como señala el Tribunal Constitucional español "*…para que su examen pueda ser realizado,* [necesita] *de un tertium comparationis, frente al que la desigualación se produzca…*(STCE rol 209/1985). En cambio, el principio o juicio de razonabilidad no requiere esa comparación, sino, más bien, corresponde a un parámetro de control jurisdiccional de la regulación legal o administrativa de los derechos, que normalmente se utiliza para analizar desde el caso concreto y, en forma de testeo, la idoneidad, necesidad y ponderación de aquélla y, en consecuencia, la justicia o no de su aplicación particular, esto es, el equilibrio entre los intereses contrapuestos.

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

11º. Que de este modo, para verificar que una regulación legal que discrimina en el ejercicio de un derecho fundamental, no exceda los límites constitucionales de la discrecionalidad otorgada al legislador o no vulnere la prohibición de arbitrariedad a la que está obligado constitucionalmente aquél, será necesario examinar si tal regulación está debidamente motivada, justificada y fundada, de manera que resulte idónea y necesaria para el fin perseguido por el legislador, línea argumental que viene suficientemente desarrollada por la doctrina constitucional alemana, Así lo formula el ex ministro del Tribunal Constitucional alemán, Gerhard Leibholz, como el jurista Heinrich Triepel (véase en Juan Carlos Gavara de Cara, Derechos Fundamentales y Desarrollo Legislativo, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 318-319).

12º. Que, además de lo precedentemente expresado, cabe consignar que en el derecho comparado, tanto en Estados Unidos y Europa así como en Iberoamérica, la jurisprudencia ha considerado a la razonabilidad como límite a las restricciones que se impongan a los derechos fundamentales y como un principio inherente al Estado de Derecho, vinculado tanto a la garantía de la igualdad ante la ley como al derecho a la tutela judicial efectiva, en cuanto este último permita la revisión judicial de los actos y resoluciones públicos de naturaleza autoritativa, ya sean de carácter general o particular.

13º. Que ahondando en el análisis de la razonabilidad de la medida legal prohibitiva que se impugna, importa advertir que no se advierte la naturaleza de la prohibición dispuesta en el artículo 4º, resultando anómala e indeterminada, pues, en estricto rigor no se está frente a lo que la doctrina nacional ha entendido como sanción administrativa, esto es, "[…] *un acto decisorio desfavorable, que se emita por un sujeto dotado de potestades públicas administrativas, que la medida esté antecedida de un procedimiento previo, y que su finalidad sea la represión de una contravención normativa*" (Enteiche, Nicolás, Las Sanciones Administrativas: el problema de la proporcionalidad, Tirant Lo Blanch, 2017,). De acuerdo a lo anterior y siguiendo al mismo autor, la sanción, medida o castigo que no es impuesto por acto alguno, ni por órgano de la Administración, que emana del mismo precepto legal impugnado y que se impone ipso facto -salvo el mero registro por la Dirección del Trabajo-, sin que se contemple un procedimiento de impugnación que permita, al menos, revisar la entidad de la infracción laboral y, en consecuencia, graduar el tiempo de prohibición para contratar con el Estado, no es más que una "*autotutela ejecutiva*". y agrega a continuación "*Sabemos que el Tribunal Constitucional chileno ha establecido que un castigo administrativo debe someterse al debido proceso, ínsito en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, en cuanto a la formulación legal de una atribución castigadora. El elemento del debido proceso que radica como esencial respecto de las sanciones administrativas es aquel que obliga a que el castigo esté precedido de un procedimiento administrativo y judicial, previo a su aplicación práctica. De omitirse un debido procedimiento, la norma que establezca la sanción será únicamente una manifestación de la excepcional autotutela ejecutiva de la Administración*" (Enteiche, "*Acerca de las sanciones administrativas"*, en Actualidad Jurídica Nº 29, 2014, p.234-235).

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

14º. Que, de acuerdo a lo anterior, de entenderse que no se trata de una sanción impuesta por la Administración, sino de una medida legal prohibitiva y, por tanto, de castigo, que no observa las garantías constitucionales de un justo y racional procedimiento, judicial o incluso administrativo, se llegará a la misma conclusión de lo expuesto precedentemente, en cuanto a calificarla como una excepcional y anómala "*autotutela legal*" y cuyo efecto es la vulneración del principio de razonabilidad, es decir, de la prohibición de arbitrariedad y del criterio de proporcionalidad, en relación a la pretensión del legislador de proteger los derechos de los trabajadores o la libertad sindical.

15º. Que, en efecto, desde la perspectiva judicial en general y de justicia constitucional en el presente caso, en el cual la jurisdicción laboral resuelve de acuerdo a su propia regulación las infracciones propias del ramo, ya sea aplicando multas o condenando al pago de las indemnizaciones que correspondan y, en todo caso, observando las reglas de un debido proceso laboral, no se logra justificar la razonabilidad ni la proporcionalidad de la medida prohibitiva del artículo 4º de la Ley 19.886 sobre contratación pública. Porque, sin perjuicio de que pueda ser pertinente la procedencia de una regulación laboral específica que promueva la observancia de los derechos de los trabajadores, ella debe encontrarse en la propia normativa laboral y no en la legislación administrativa, por imperativos derivados tanto de la certeza jurídica, así como de la garantía de un justo y racional procedimiento. Más aún, el establecimiento de la medida legal prohibitiva en cuestión, que opera como un mecanismo de castigo, una vez que se ha condenado judicialmente al infractor, resulta inadecuada, innecesaria y, principalmente, desproporcionada, pues, el equilibrio jurídico entre los intereses en el conflicto correspondientes a las partes empleadora y trabajadora, que puede reestablecerse a través de la respectiva condena en sede laboral, resulta alterado y roto por la imposición al empleador de la prohibición de contratar con el Estado, generándole una evidente conculcación de derechos fundamentales, es decir, la ley excede todos sus límites constitucionales ya señalados anteriormente.

16º. Que, en efecto, la aplicación de la medida prohibitiva o de castigo, 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 y de prohibición de toda arbitrariedad por parte de la ley y las autoridades, según se dispone 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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

17º. Que, por ende, una diferenciación y discriminación arbitraria, 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.

18º. 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).

19º. Que, la falta de razonabilidad del precepto legal en cuestión deriva no sólo del hecho de la aplicación de una suerte de segunda de sanción legal mediante la prohibición de contratar, que, en todo caso, bien puede ser considerada una especie de vulneración del principio del *non bis in idem*, sino, además, y de manera aún más flagrante, de la forma en que ella se ejecuta y que el propio requirente lo describe como fundamento de su acción. Porque en la imposición de penas y sanciones emanadas del *ius puniendi* estatal, como este Tribunal y la propia jurisprudencia emanada de los

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

tribunales ordinarios de justicia lo reconocen, deben respetarse las garantías del debido proceso, como lo exige la Constitución en el artículo 19 Nº 3 inciso sexto.

20º. Que además la requirente plantea una infracción al artículo 19 Nº 3 de la Constitución en lo referido a la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos y en forma particular en lo referente a la garantía de un debido proceso. Sobre este punto, cabe indicar que tal como ha señalado esta Magistratura, "*[l]a infracción a la garantía constitucional del artículo 19, número 3, inciso 6°, que conlleva la aplicación de la norma impugnada, se produce en tanto la Ley N° 19.886 no contempla una oportunidad en que el afectado pueda discutir, ante los tribunales laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone en virtud del inciso primero de su artículo 4°. De esta suerte, el afectado no tiene una posibilidad de discutir la procedencia o extensión de la sanción que en virtud de la norma reprochada se le impone, coartando en definitiva toda posible intervención suya, en defensa de sus intereses, al no arbitrar el legislador oportunidad alguna que resulte idónea al efecto, lo que equivale lisa y llanamente a negarle toda posibilidad de defensa*" (STC 9840-20 c. decimonoveno).

21º. Que los términos en que se encuentran establecidos los preceptos legales impugnados determinan la imposición de una verdadera sanción de plano, con grave trasgresión al mandato que le impone la Constitución al legislador, de establecer siempre las garantías de un justo y racional procedimiento (19 Nº 3 inciso sexto), lo que importa la existencia de un 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. De este modo, la imposición por el legislador de una medida en los términos descritos -auténtica sanción prohibitiva-, no resulta conciliable con la exigencia constitucional de un debido proceso.

22º. 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).

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

23º. 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.

24º. Que el requerimiento también cuestiona la expresión "*Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro*", contenida en el artículo 495 del Código del Trabajo. Sobre el particular, baste con indicar -siguiendo la jurisprudencia de esta Magistratura- que *"[e]sta norma del orden laboral constituye complemento indispensable para la aplicación de la inhabilidad de contratar, pues se relaciona con la materialización de la misma, por parte de la Administración del Estado. Motivo por el cual también se declarará inaplicable, por cuanto el vicio de inconstitucionalidad que posee aquel artículo 4°, inciso primero, se comunica igualmente a esta"* (STC 10018-20 c. vigésimo primero)

25º. Que si bien es cierto, 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, no es menos efectivo que, de dictarse dicho veredicto en contra de la demandada, indefectiblemente se producirá el efecto ya explicado por aplicación de las normas impugnadas en virtud de la acción constitucional de autos.

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

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 12.595-21-INA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, RODRIGO PICA FLORES y señora DANIELA MARZI MUÑOZ.

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

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/

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

Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida
Tribunal Constitucional
Fecha: 03-08-2022

María Angélica Barriga Meza
Tribunal Constitucional
Fecha: 03-08-2022

Código de validación: 96eedefb-216a-4688-aab6-1401917c412d, el cual puede ser validado en el siguiente enlace: HTTPS://VALIDACION.TCCHILE.CL/