



000207
doscientos siete¹

Santiago, cuatro de junio de dos mil diecinueve.

VISTOS:

A fojas 1, con fecha 6 de junio de 2018, Ingeniería y Construcciones Mas Errázuriz Ltda. deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 294 bis del Código del Trabajo, y de la segunda frase del inciso primero del artículo 4° de la Ley N° 19.886, de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, para que surta efectos en la causa laboral caratulada "Inspección Provincial del Trabajo de Rancagua con Ingeniería y Construcción Mas Errazuriz Limitada", en actual conocimiento para ante la Corte Suprema, por recurso de unificación de jurisprudencia (Rol N° 12.973-2018).

Los preceptos impugnados establecen:

Artículo 294 bis Código Trabajo:

"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."

Artículo 4°, inciso primero, segunda frase, Ley N° 19.886:

"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."

Conocido el requerimiento por la Primera Sala del Tribunal, fue admitido a tramitación y se ordenó la suspensión del procedimiento en la gestión judicial en que incide, conforme a resolución de 22 de junio de 2018 (fojas 103); y se decretó su admisibilidad por resolución de 18 de julio del mismo año (fojas 131).

Fue tenida como parte en autos y formuló oportunamente sus observaciones sobre el fondo la Dirección del Trabajo, conforme a presentación de 10 de agosto de 2018 (fojas 145), instando por el pleno rechazo del requerimiento; y sin que se evacuaran observaciones por parte de los órganos constitucionales interesados.

Conforme al libelo y a los antecedentes allegados al proceso, se puede consignar que la empresa requirente, fue denunciada por prácticas antisindicales





por la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, con motivo de la negativa a reincorporar a dos trabajadores desvinculados de la compañía que habrían gozado de fuero; fallando el Juzgado de Letras del Trabajo de Rancagua el rechazo de la denuncia (Rol S-7-2017); para que luego, la Corte de Apelaciones de la misma ciudad, conociendo de un recurso de nulidad interpuesto por la denunciante, acogiera este recurso y declarase en su sentencia de reemplazo la existencia de prácticas antisindicales con motivo del despido, condenando a la actora al pago de prestaciones, a reincorporar a los trabajadores y, asimismo, conforme a la preceptiva impugnada de inaplicabilidad, ordenando remitir el fallo a la Dirección del Trabajo para efectos de que, una vez ejecutoriado, opere la inhabilidad de dos años para contratar con el Estado (Rol 13-2018); y encontrándose la causa actualmente pendiente en recurso de unificación de jurisprudencia ante la Corte Suprema (Rol N° 12.973-2018).

Luego, en cuanto a las infracciones constitucionales denunciadas por la requirente, ésta afirma que dejarla excluida por dos años para contratar o convenir con el Estado o sus organismos, máxime en el caso concreto en que no consta intención del empleador de afectar la libertad sindical, importa vulnerar la igualdad ante la ley y el principio de proporcionalidad, de acuerdo al artículo 19 N° 2 constitucional, configurándose en la especie una sanción injustificada y excesivamente gravosa a la luz de la Carta Fundamental. Asimismo, estima conculcado el artículo 19 N° 26, al impedir los preceptos cuestionados el ejercicio legítimo de derechos, mediante inhabilidades o prohibiciones que los afectan en su esencia.

En sus observaciones de fondo, la Dirección del Trabajo solicita el rechazo del requerimiento, con condena en costas.

En primer lugar, explica que el libelo debe ser desechado desde que los artículos impugnados no son decisivos en la resolución del recurso de unificación de jurisprudencia, pues en este se discute la interpretación del artículo 229 del Código del Trabajo, en cuanto a los requisitos de elección de los delegados sindicales, y la pertinente constitución del respectivo fuero; sin que por tanto incida en el pronunciamiento que debe adoptar de la Corte Suprema el artículo 4 de la Ley de Contratos Administrativos impugnada, en cuanto a la inhabilidad para contratación pública, pues se trata de una sanción accesoria y consecuente a la sentencia condenatoria; ni tampoco el artículo 294 bis del Código del Trabajo, que dispone el registro que debe llegar la Dirección. Además, este último precepto no es decisivo, desde que el registro de proveedores está a cargo de la Dirección de Compras y Contratación Pública, sin que sea el artículo 294 bis el que determina la exclusión de dicho registro con motivo de condenas por prácticas antisindicales.

En cuanto a la alegación relativa a la igualdad ante la ley y la proporcionalidad, afirma la Dirección que los preceptos legales cuestionados no vulneran dichas garantías fundamentales, y que el libelo no funda razonablemente



000208
doscientos och³o

dicha alegación, sino que plantea un dilema abstracto y una pretensión de desproporción fundada en la falta de voluntad de perjudicar al sindicato, cuestión que la ley no contempla y que, a todo evento, redundaría en asuntos de interpretación legal, de competencia exclusiva del juez de fondo, citando precedentes de este Tribunal Constitucional en la misma línea argumentativa (entre otros, STC Rol N° 2729).

Reafirma la Dirección del Trabajo que la inhabilidad del artículo 4 es una sanción accesoria, aparejada al presupuesto indispensable de juzgamiento previo condenatorio por práctica antisindical, quedando así acreditada la voluntad antisindical por el fallo, y sin que entonces un supuesto elemento de buena fe o posibles daños económicos producto de la inhabilidad para contratar, puedan ser parámetros de análisis de proporcionalidad; ni justificaciones para estimar conculcada la igualdad ante la ley; siendo que la norma impugnada, al contrario, resguarda los derechos fundamentales de los trabajadores, como son la libertad sindical y la negociación colectiva; y constituyendo en dicho sentido una normativa necesaria e idónea, y en definitiva ajustada al principio de proporcionalidad.



Por resolución de 20 de agosto de 2018 (fojas 182), se ordenó traer los autos en relación, y en audiencia de Pleno del día 7 de marzo de 2019 se verificó la vista de la causa, en forma conjunta con los autos Rol N° 5360, oyéndose la relación pública y los alegatos de los abogados de las partes (certificado a fojas 188).

Con fecha 7 de marzo se decretó como medida para mejor resolver oficiar a la Dirección de Compras y Contratación Pública a fin de que remitiera información sobre compras públicas de la requirente. Con fecha 10 de abril de 2019, se dio cuenta del cumplimiento de dicha medida, quedando adoptado el acuerdo con la misma fecha (certificado a fojas 204).

Y CONSIDERANDO:

I.- LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS Y EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO EN AUTOS.

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

En virtud de aquella norma, quedan a priori excluidos de contratar con la Administración todos y sin distinción "quienes, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador"



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

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

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

TERCERO: Que, la parte requirente sostiene que con la aplicación del precepto, se infringen los artículos 1°, inciso 4° y 19, numerales 2, 12, 24 y 26, lo anterior, en los términos que han sido expuestos en la parte expositiva de la presente sentencia;

II.- ESTE TRIBUNAL YA HA CONOCIDO DE IMPUGNACIONES SEMEJANTES.

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

En efecto, este Tribunal ha dictado varias sentencias en torno a la disposición señalada. Por una parte, se dictaron las STC Roles N° 1968 (15.05.2012), 2133 (04.07.2013), 2722 (15.10.2015). En aquellas, se rechazaron los requerimientos, en votación dividida.

Más recientemente, se dictaron las STC Roles N° 3570 y 3702 (ambas de 28.11.2018), en que se acogieron los requerimientos impetrados, cuya línea argumental se seguirá, abreviadamente, en la presente sentencia;

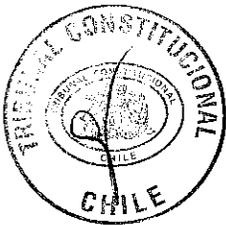


III.- ANTECEDENTES FÁCTICOS RELEVANTES.

QUINTO: Que, con fecha 26.12.2017 (según consta a fojas 26), el Juzgado de Letras de Rancagua rechaza la denuncia de violación de derechos fundamentales dirigida en contra de la requirente. Luego, con fecha 04.05.2018 (según consta a fojas 48) la Corte de Apelaciones de Rancagua acoge un recurso de nulidad presentado por la Inspección del Trabajo. En lo relevante, el fallo "ordena remitir copia de este fallo a la Dirección del Trabajo para su respectivo registro de conformidad con el artículo 294 bis del Código del Trabajo, oficiándose al efecto".

Luego, con fecha 23.05.2018 (según consta a fojas 64), la requirente deduce recurso de unificación de jurisprudencia, el que constituye la gestión pendiente de autos;

IV.- LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS SERÁN DECLARADOS INAPLICABLES.



SEXTO: Que, el requerimiento de autos será acogido, por dos motivos:

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

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

Consecuencialmente, dada su íntima conexión con el inciso 1° del artículo 4° de la Ley N° 19.886, se declarará inaplicable, en este caso, el artículo 294 bis del Código del Trabajo.

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

A.-SE INFRINGE LA IGUALDAD ANTE LA LEY.

SÉPTIMO: Que, frente a la garantía constitucional de igualdad ante la ley, ha de considerarse, primordialmente, que la norma, al referirse a las "prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador", "no identifica positivamente ningún supuesto en que puede subsumirse alguna específica infracción, sino que alude a los hechos reprochados solo por el efecto



negativo que han producido conforme a un criterio de valoración. De modo que, por esa sola consecuencia generada, cualquier acto o conducta deviene susceptible de una única sanción, sin importar sus características intrínsecas, entidad, trascendencia ni gravedad" (STC Rol N° 3750, c. 7°).

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

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

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

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

NOVENO: Que, vinculado a lo anterior, resulta pertinente considerar que la Carta Fundamental se proyecta cumplidamente en el artículo 9° de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, al señalar que, en lo administrativo contractual, "El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato" (inciso segundo).

Dicha disposición, ha considerado este Tribunal, "concreta los principios por los cuales debe regirse la Administración del Estado, según el artículo 38, inciso primero, constitucional, además de abreviar del derecho de igualdad ante la ley que asegura la misma Carta Fundamental, en su artículo 19, N° 2°." (STC Rol N° 3750, c. 8°)

DÉCIMO: Que, la inconstitucionalidad del precepto contenido en el inciso 1° del artículo 4° de la Ley N° 19.886 se manifiesta, fundamentalmente, en tanto aquel



000210 7
doscientos diez

obsta participar a todos los empleadores condenados por igual, con independencia de su comportamiento individual y sin atender a que puedan haber cumplido el respectivo fallo condenatorio, en su oportunidad. La disposición, entonces, opera con desaprensión a las particulares circunstancias, que pueden constituir como diverso un caso respecto de otro, imponiendo un tratamiento idéntico en todo evento. Pese a que pueden cometerse infracciones no iguales –desiguales - la respuesta del legislador, materializada en la norma impugnada, es y será siempre la misma.

En este sentido, esta Magistratura ha entendido que “la disposición cuestionada desborda los límites que debe respetar el Legislador a la hora de perseguir y castigar a quienes cometen ilícitos, conforme a la Carta Fundamental. Por cuanto, cualquiera sea la naturaleza o entidad de la falta cometida, con prescindencia absoluta de su extensión o gravedad, siempre e ineluctablemente la disposición legal objetada da lugar a esa sanción única de obstrucción contractual durante el lapso inamovible e invariable de dos años” (STC Rol N° 3750, c. 9°);

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

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

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

B.-SE INFRINGE EL DEBIDO PROCESO.

DÉCIMO SEGUNDO: Que, la infracción a la garantía constitucional del artículo 19, número 3, inciso 6°, que conlleva la aplicación de la norma impugnada, se produce en tanto la Ley N° 19.886 no contempla una oportunidad en que el





afectado pueda discutir, ante los tribunales laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone en virtud del inciso primero de su artículo 4°.

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

DÉCIMO TERCERO: Que, como ha considerado este Tribunal, "si el afectado nunca tiene una posibilidad para discutir la procedencia o extensión de esta verdadera pena de bloqueo contractual, inexorable e indivisible, que impone directamente dicho precepto legal, entonces se consagra una sanción de interdicción con ejecución directa e inmediata, esto es que opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámite, habida cuenta de que se valida y surte efectos con su sola comunicación, independientemente de la conducta del afectado". Lo anterior, se agrega, en circunstancias que, con arreglo al derecho, "no hay sanción válida sin juzgamiento previo. A partir del artículo 19, N° 3°, inciso sexto, constitucional, la cuantiosa jurisprudencia que avala este aserto es demasiado conocida para que sea necesaria otra cosa que reiterarla nuevamente, ante una ley que hace de la aplicación de cierta sanción un hecho puramente maquinal" (STC Rol N° 3570, c. 14°);

DÉCIMO CUARTO: Que, en este caso, además se ha impugnado el 294 bis del Código del Trabajo, el que a la sazón prescribe que *"La Dirección del Trabajo deberá llevar un registro de las sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales, debiendo publicar semestralmente la nómina de empresas y organizaciones sindicales infractoras. Para este efecto, el tribunal enviará a la Dirección del Trabajo copia de los fallos respectivos."*

Esta norma del orden laboral es un 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 ésta;

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



000211 9
doscientos once

SE RESUELVE:

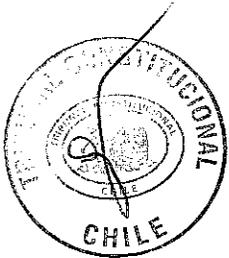
1) QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARAN INAPLICABLES EL ARTÍCULO 294 BIS DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, Y DE LA SEGUNDA FRASE DEL INCISO PRIMERO DEL ARTÍCULO 4° DE LA LEY N° 19.886, DE BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y PRESTACIÓN DE SERVICIOS, EN LA CAUSA "INSPECCIÓN PROVINCIAL DEL TRABAJO DE RANCAGUA CON INGENIERÍA Y CONSTRUCCIÓN MAS ERRAZURIZ LIMITADA", EN ACTUAL CONOCIMIENTO PARA ANTE LA CORTE SUPREMA, POR RECURSO DE UNIFICACIÓN DE JURISPRUDENCIA (ROL N° 12.973-2018).

2) QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA A FOJAS 103. OFÍCIESE AL EFECTO.

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Nelson Pozo Silva y señora María Pía Silva Gallinato, quienes estuvieron por rechazar el requerimiento de inaplicabilidad de autos, atendidas las siguientes consideraciones:

1º. Ingeniería y Construcciones Mas Errázuriz Ltda. presentó un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de la segunda frase del art. 4º de la ley 19.886, que establece la medida de inhabilidad para contratar con el Estado al condenado por prácticas antisindicales, y del art. 294 bis del Código del Trabajo, referido a la comunicación que deben enviar los tribunales a la Dirección del Trabajo con copia del fallo condenatorio.

2º. La requirente fue denunciada por prácticas antisindicales por la Inspección Provincial del Trabajo de Santiago, con motivo de la negativa a reincorporar a dos trabajadores desvinculados de la compañía que habrían gozado de fuero, fallando el Juzgado de Letras del Trabajo de Rancagua el rechazo de la denuncia. Posteriormente la Corte de Apelaciones de la misma ciudad acogió el recurso de nulidad interpuesto por la denunciante y declaró en su sentencia de reemplazo la existencia de prácticas antisindicales con motivo del despido, condenando a la actora al pago de prestaciones y a reincorporar a los trabajadores y, asimismo, conforme a la preceptiva impugnada de inaplicabilidad, ordenó remitir el fallo a la Dirección del Trabajo para efectos de que, una vez ejecutoriado, opere la inhabilidad de dos años para contratar con el Estado respecto de la requirente. La causa se encuentra actualmente pendiente en recurso de unificación de jurisprudencia planteada ante la Corte Suprema.





3°. Alega la actora que impedirle por dos años para contratar o convenir con el Estado o sus organismos, máxime en el caso concreto en que no consta intención del empleador de afectar la libertad sindical, vulnera la Constitución, por lo cual la aplicación del precepto impugnado infringe el art. 19 N° 2 de la Carta Fundamental, pues la sanción es desproporcionada y no justificada, como asimismo infringe el artículo 19 N° 26, al afectar en su esencia los preceptos cuestionados el ejercicio legítimo de sus derechos.

1. La inhabilidad establecida por el precepto no configura una diferencia arbitraria

4°. En relación al precepto legal impugnado de la ley 19.886, este Tribunal ha considerado que: "a) Se trata de una inhabilidad congruente con los objetivos perseguidos, desde un comienzo, por la legislación que reguló la contratación con la Administración del Estado. b) La inhabilidad en cuestión es el efecto o consecuencia de una sentencia judicial ejecutoriada, esto es, de un proceso judicial en que quien resulta imputado de haber lesionado derechos fundamentales de sus trabajadores ha podido defenderse formulando sus descargos. (...). No se trata, por ende, de una apreciación o juicio formulado por la Dirección del Trabajo o por la Dirección de Compras y Contratación Pública, (...). En consecuencia, existe una gran diferencia entre la suspensión o eliminación del Registro de Proveedores que puede efectuar la Dirección de Compras y Contratación Pública en virtud del N° 6) del artículo 92 del Decreto Supremo N° 250, del Ministerio de Hacienda, de 2004, y la condena por infracción a los derechos fundamentales del trabajador de la misma norma), que opera con el solo mérito de la sentencia judicial ejecutoriada que la pronuncia. c) La inhabilidad de que se trata persigue evitar la repetición de conductas lesivas a los derechos de los trabajadores, pero no impedir del todo el desarrollo de la actividad económica del empleador, que podrá seguir contratando con entes o personas que no pertenezcan a la Administración del Estado. Ésa es la razón de que la inhabilidad sólo dure dos años." (STC 1968 c. 32°).

5°. En el examen en concreto de esta causa analizaremos cómo se aplica este estándar al caso de Ingeniería y Construcciones Mas Errázuriz Ltda.

2. Implementación de políticas públicas mediante la contratación pública

6°. El empleo de la contratación pública como herramienta para implementar políticas públicas es 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].



Tal mecanismo puede asegurar el cumplimiento de leyes generales o, incluso, exigencias que van más allá del marco legal, como pagar remuneraciones "justas", asegurar la igualdad de género en la contratación, etc. Es así como, por ejemplo, el Convenio N° 94 OIT, que 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.

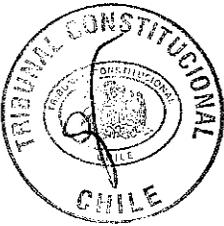
Existen múltiples razones para que el Estado exija contratar sólo con empresas que cumplan las leyes, de manera de evitar asociar al Estado con comportamientos ilícitos. Ello puede lograrse proporcionando incentivos adicionales al cumplimiento de la ley para evitar así vulneraciones legales en el cumplimiento del contrato y garantizar una competencia justa, entre otras razones [Arrowsmith, p. 154]. En nuestro sistema jurídico la finalidad de la sanción se puede sintetizar en las siguientes razones:

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

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

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

c.- *Incentivo económico para el cumplimiento de legislación laboral*: El establecimiento de esta inhabilidad constituye un poderoso incentivo para que las empresas cumplan la legislación laboral y, al mismo tiempo, es una medida altamente eficiente, pues fomenta el cumplimiento de la ley y disminuye la presión





en la fiscalización de la misma, ya que las empresas estarán interesadas en no ser condenadas por prácticas antisindicales o por vulnerar los derechos fundamentales de sus trabajadores.

El establecimiento de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de la protección de los derechos de los trabajadores y, en especial, de la libertad sindical, es legítimo y coherente con el principio protector del trabajo, asegurado en la Constitución y en toda la normativa laboral. Así esta Magistratura ha señalado que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el artículo 19, N° 16°, de nuestra Carta Fundamental, “no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo” (STC roles N°s 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución protege es “un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada” (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 127). Asimismo, en cuanto al reproche a las prácticas anti sindicales, tal como lo explica la doctrina especializada, “el derecho de sindicalización importa desde su ejercicio, el derecho no sólo a constituir las organizaciones sindicales que los trabajadores estimen conveniente, sino además, el ejercicio pacífico del mismo, quedando comprendido en esto, por cierto, la vigencia de la organización o aquellas cuestiones propias de la organización y del trabajador sindicalizado, pues cualquier acto que lo perturbe o amenace, afecta al derecho constitucionalmente reconocido” (Francisco J. Tapia Guerrero: “Sindicatos en el derecho chileno del trabajo”, Derecho del Trabajo y Seguridad Social. Editorial LexisNexis. Santiago, 2007, pp. 192-193).

Se ha agregado que el trabajo que debe protegerse es el “digno” y el “decente”. El trabajo digno, según ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a sus condiciones de seguridad laboral y remuneración. También lo es aquel que ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 131);” (Prevención de STC 2470, c. 9° y 12°).



3. Aplicación de los criterios expuestos al caso concreto

7°. En esta causa la requirente ha centrado su argumento en que dejarla excluida por dos años para contratar o convenir con el Estado o sus organismos importa vulnerar la igualdad ante la ley y el principio de proporcionalidad, de acuerdo al artículo 19 N° 2 constitucional, configurándose en la especie una sanción injustificada y excesivamente gravosa a la luz de la Carta Fundamental.

8°. Sin embargo, no es necesario entrar a analizar la referida impugnación, por cuanto existen argumentos formales que nos llevan a pensar que nos encontramos frente a un conflicto en donde la declaración de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad no producirá efectos en el caso concreto.

Al respecto cabe recordar que esta judicatura constitucional ha razonado con anterioridad que si bien una de sus salas pueden 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).

9°. Desde el punto de vista formal, en primer lugar, la norma no resultará decisiva porque la contratación pública se rige por reglas que no solo están presentes en esta legislación impugnada sino también en las que se reiteran anualmente en la Ley de Presupuestos. Es así como, a vía ejemplar, el artículo 6° de la Ley de Presupuestos del Sector Público N° 21.125, correspondiente al año 2019, dispuso, en sus incisos tercero y cuarto, que:

"Las empresas contratistas y subcontratistas que ejecuten obras o presten servicios financiados con recursos fiscales, que incurran en incumplimiento de las leyes laborales y previsionales, determinado por la autoridad competente, durante el desarrollo de tales contratos, serán calificadas con nota deficiente en el área de administración del contrato, sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan. Esta calificación pasará a formar parte de los registros respectivos y se considerará en futuras licitaciones y adjudicaciones de contratos.

Las instituciones privadas, cualquiera sea su naturaleza, al momento de contratar con el Estado deberán acompañar un certificado de cumplimiento de obligaciones laborales y de remuneración. En el evento de que la institución privada se encuentre incorporada en algún registro por incumplimientos laborales o de remuneraciones, o no acompañe los referidos certificados en el momento correspondiente, no podrá contratar con el Estado mientras no subsane el incumplimiento que la afecte".

Igual normativa se replica tanto en el artículo 6° tanto de la Ley de Presupuestos N° 20.982, que rigió para el año 2017, como en el de la ley N° 21.053, correspondiente al año 2018.

10°. Además, y en segundo lugar, se debe precisar que lo discutido en el recurso de unificación de jurisprudencia laboral seguido ante la Corte Suprema, dice





relación con el sentido y alcance del artículo 229 del Código del Trabajo, precepto que no ha sido impugnado en el requerimiento de autos, no siendo, por lo tanto, las normas que impugna la acción decisivas en la gestión judicial pendiente.

11°. Ahora bien, de estimarse que los argumentos formales son insuficientes, teniendo en cuenta los argumentos que se dieron a conocer con anterioridad en esta disidencia, la inhabilidad no resulta desproporcionada como se expondrá a continuación.

12°. En efecto, y en primer lugar, porque se trata de una exigencia de cumplimiento de la ley. No se trata de requerimientos que excedan el marco legal y, de hecho, no se exige que los proveedores cumplan *todas* las reglas laborales; sólo se trata de que no incurran en conductas especialmente graves, como son la vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores y las prácticas antisindicales; 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; y, por último, 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, impugnando incluso la decisión, lo que ocurrió en el caso conforme fue detallado en la expositiva (STC Rol N° 1968, c. 32).

13°. Asimismo, en el caso concreto, de acuerdo a lo informado por la Dirección de Compras y Contratación Pública a esta Magistratura (fs. 194), la empresa requirente no tiene registro de órdenes de compras recibidas de parte de ningún organismo público dentro de los últimos cinco años. El propio requirente ha manifestado, por lo demás, que no ha contratado con el Estado y que su único cliente es Codelco Chile, empresa pública que, según el artículo 1° de la misma ley 19.886, no se entiende como parte integrante de la Administración del Estado para los efectos de lo dispuesto en dicha ley en relación con el sistema de licitación de compras públicas (fs. 193). Lo anterior pone de relieve que la inhabilidad que establecen los preceptos impugnados no conlleva un daño desproporcionado al ejercicio de los derechos de Ingeniería y Construcciones Mas Errázuriz Ltda.

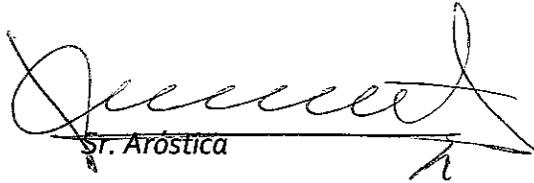
14°. Por todo lo expuesto, a juicio de quienes suscriben este voto, debió desestimarse el requerimiento deducido.

Redactó la sentencia la Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y la disidencia, la Ministra señora María Pía Silva Gallinato.

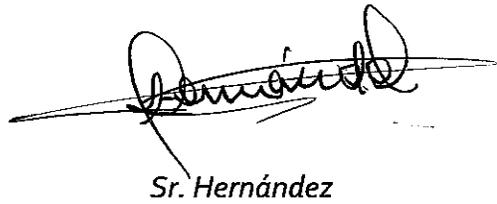


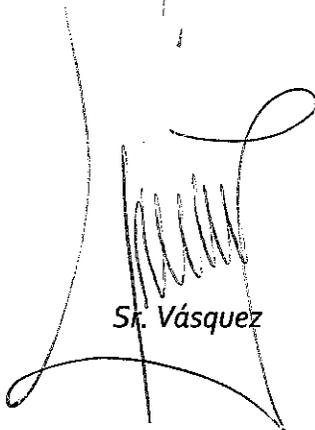
Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

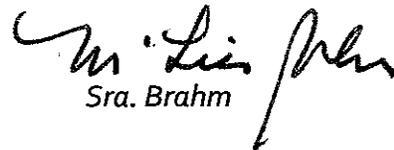
Rol N° 4843-18-INA.


Sr. Aróstica

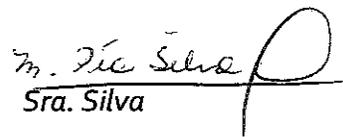

Sr. García


Sr. Hernández


Sr. Vázquez


Sra. Brahm




Sra. Silva


Sr. Fernández

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidente, Ministro señor Iván Aróstica Maldonado, y por sus Ministros señores Gonzalo García Pino, Domingo Hernández Emparanza, Juan José Romero Guzmán, señora María Luisa Brahm Barril, señores Nelson Pozo Silva, José Ignacio Vázquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato y señor Miguel Ángel Fernández González.

Se certifica que el Ministro señor Nelson Pozo Silva concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse haciendo uso de su feriado legal.

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

