



2020

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE CHILE

Sentencia

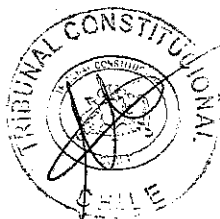
Rol 7516-19

[28 de enero de 2020]

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 294 BIS, Y 495, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, Y DEL ARTÍCULO 4°, INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886

INVERSIONES CO-CREATION GRASS CHILE LIMITADA

EN LA CAUSA CARATULADA "INVERSIONES CO-CREATION GRASS CHILE LTDA. CON DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA", DE QUE CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, POR RECURSO DE PROTECCIÓN, BAJO EL ROL INGRESO CORTE PROTECCIÓN N° 78.661-2019



VISTOS:

Introducción

A fojas 1, con fecha 28 de septiembre de 2019, Inversiones Co-Creation Grass Chile Limitada deduce requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 294 bis, y 495, inciso final, del Código del Trabajo, y del artículo 4, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886, "de bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios", para que surta efectos en la causa caratulada "Inversiones Co-Creation Grass Chile Ltda. con Dirección de Compras y Contratación Pública", de que conoce la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de protección, bajo el Rol Ingreso Corte Protección N° 78.661-2019.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

Los preceptos legales impugnados disponen:

- **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 495, inciso final, Código Trabajo:**

La sentencia deberá contener, en su parte resolutive: (...)

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

- **Artículo 4°, inciso primero, segunda frase, L. 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.

Antecedentes y síntesis de la gestión pendiente

Conforme al requerimiento y a los antecedentes agregados a este proceso constitucional, cabe consignar que por sentencia de junio de 2019, el 2° Juzgado del Trabajo de Santiago (causa RIT T-14-2019), la requirente fue declarada como unidad económica, y condenada por infracción a los derechos fundamentales de una trabajadora, ordenando además la sentencia remitir copia a la Dirección del Trabajo para el registro de proveedores inhábiles para contratar con el Estado, por dos años. El fallo, se indica por la actora, no ordenó notificar a la Dirección de Compras y Contratación Pública, haciendo esta última extensivos los efectos de un fallo que no se le ha ordenado cumplir jurisdiccionalmente.

Se agrega que incluso la causa laboral terminó por transacción y la demandante de tutela se desistió de su demanda, lo que lleva a la impertinencia de que el fallo laboral haya declarado a la actora como inhábil para contratar con el Estado.

No obstante, la actora consigna que por correo electrónico, de 7 de agosto de 2019, la Dirección de Compras y Contratación Pública le informó que Inversiones Co-Creation Grass Chile Ltda se encontraba bajo la condición de Proveedor Inhábil en el Registro ChileProveedores, precisamente, por registrar condena por infracción de derechos fundamentales de los trabajadores.

Ante ello, la requirente interpuso recurso de protección contra la Dirección de Compras y Contratación Pública (ChileCompra), el que se encuentra pendiente de resolver por la Corte de Apelaciones de Santiago.



Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

En cuanto al conflicto constitucional que se plantea ante esta Magistratura, la parte requirente afirma que la imposición de la sanción de excluir a la empresa por dos años para contratar o convenir con el Estado o sus organismos, máxime en el caso concreto en que se arribó a transacción en el juicio laboral, y siendo que la actora es una empresa que habitualmente participa de licitaciones regidas por el Mercado Público, y que jamás ha sido sancionada con anterioridad como proveedor inhábil, dañándose así desproporcionadamente su actividad laboral y comercial, importa vulnerar la igualdad ante la ley y el principio de proporcionalidad, garantizados por artículo 19 N°s 2 y 3 de la Constitución, configurándose así una sanción injustificada y excesivamente gravosa a la luz de la Carta Fundamental; así como se infringe también el debido proceso, desde que esta sanción opera de plano y no es susceptible de revisión judicial.

La actora cita y transcribe parte importante de las sentencias precedentes de este Tribunal, roles N°s 3570, 3702 y 5267, en que se acogieron requerimientos de inaplicabilidad deducidos respecto de los mismos preceptos legales ahora impugnados, solicitando se aplique en la especie el mismo criterio, en orden a que las normas cuestionadas vulneran el derecho de igualdad, al no diferenciar situaciones jurídicas objetivamente distintas, y el debido proceso, al imponer una única e ineludible sanción, de plano, sin previo procedimiento justo y racional.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

La causa fue admitida a trámite y declarada admisible por la Segunda Sala de este Tribunal Constitucional (fojas 41 y 59).

A fojas 336 comparece haciéndose parte la Dirección Nacional del Trabajo, pero no evacúa traslado de admisibilidad ni de fondo.

Se hizo parte y formuló oportunamente observaciones sobre el fondo el Consejo de Defensa del Estado, en representación de la Dirección de Compras y Contratación Pública, instando por el rechazo del requerimiento.

Observaciones del Consejo de Defensa del Estado

En su presentación de fojas 66 y siguientes, el Consejo de Defensa del Estado solicita el rechazo del requerimiento en todas sus partes, aduciendo, en primer término que yerra el requerimiento al alegar que la causa laboral terminó por transacción, pues consta que aquella concluyó por sentencia condenatoria a la requirente, sentencia que se encuentra con certificación de ejecutoriada el 20 de junio de 2019. En efecto, la transacción tuvo lugar después, respecto del juicio ejecutivo de cobranza laboral. Así, el requerimiento no se encuentra debidamente fundado y carece de objeto y causa de pedir, al estar igualmente desprovisto de los fundamentos de hecho invocados por la requirente, como es la inexistencia de transacción en el juicio declarativo laboral.

Añade el Consejo de Defensa del Estado que la actora incurre en un error conceptual al argumentar la desproporción de la sanción, pues la sentencia laboral condena al pago de indemnizaciones al trabajador por la afectación de sus derechos fundamentales, y, al mismo tiempo establece una inhabilidad, que se relaciona con la falta de un requisito para contratar con el Estado, por infracción de derechos





fundamentales de los trabajadores. Así, se trata de la falta de un requisito legal, atendido una actuación del propio afectado, y no de la imposición de una sanción.

Al mismo tiempo, el requisito para contratar con el Estado que contempla el artículo 4° de la Ley 19.886, encuentra fundamento razonable y ajustado al principio de proporcionalidad en la ley, precisamente, asegurando la igualdad de los oferentes, y evitando una competencia desleal, por quienes han afectado los derechos de los trabajadores o cometido prácticas antisindicales, en los dos años anteriores. Así, el legislador establece las condiciones de los oferentes, velando por su igualdad de trato en la contratación con el Estado, mediante este requisito temporal y objetivo de no haber sido condenado en los últimos 2 años por las infracciones graves referidas.

En consecuencia, los preceptos legales impugnados no infringen la igualdad ante la ley ni el principio de proporcionalidad, pues nos encontramos frente a una distinción razonable, aparejada a la protección de los derechos de los trabajadores y la libertad sindical.

Agrega que no se configura una discriminación del Estado en materia económica, no se afecta el derecho de propiedad, ni tampoco se infringe el debido proceso, desde que sería una sanción que opera de plano y no es susceptible de revisión judicial, pues, como se señaló, la exclusión de contratar con el estado no es una sanción, sino un requisito; y además una forma de incentivar el cumplimiento de las normas laborales de protección de los trabajadores, sin que se aprecie tampoco entonces desproporción en la medida.

Agrega que el requerimiento en realidad impugna los efectos de una sentencia judicial ejecutoriada, lo que es improcedente en sede de inaplicabilidad, y concluye citando las sentencias de este Tribunal roles N°s 1968, 2133 y 2722, en que se rechazaron requerimientos de inaplicabilidad respecto del artículo 4° de la Ley N° 19.886, solicitando que esta Magistratura que, en los mismo términos contenidos en dichos precedentes, rechace el requerimiento deducido en autos.

Vista de la causa y acuerdo

Traídos los autos en relación, en audiencia de Pleno del día 12 de diciembre de 2019, se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos certificados por el Relator. Con la misma fecha se acordó decretar medidas para mejor resolver. En sesión de Pleno de 23 de diciembre de 2019 se adoptó el acuerdo, quedando la causa en estado de sentencia (certificados de fojas 110 y 195).

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.”*

También, el artículo 495, inciso final, Código Trabajo, que dispone: *“La sentencia deberá contener, en su parte resolutive: (...) Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro.”*

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.

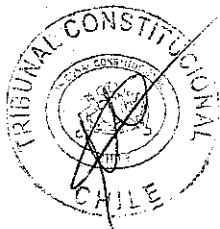
El texto original de dicha ley no contempló el impedimento absoluto ahora cuestionado. Éste fue incorporado posteriormente el año 2008 por la Ley N° 20.238, en el contexto de una moción parlamentaria orientada a reforzar los derechos laborales, de una manera distinta a como ello se ha venido asegurando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

TERCERO: Que, la parte requirente sostiene que, con la aplicación de los preceptos, se infringen los artículos 19, numerales 2 y 3, lo anterior, en los términos que han sido expuestos en la parte expositiva de la presente sentencia y con invocación de sentencias previas de esta Magistratura. Lo anterior, en el contexto aludido en la parte expositiva de esta sentencia (“Antecedentes y síntesis de la gestión pendiente”).

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.





Posteriormente, se dictaron, entre otras las STC Roles N° 3570 y 3702 (ambas de 28.11.2018) y las STC Rol N° 5695 (06.08.2019) y 7529 (30.12.2019), en que se acogieron los requerimientos impetrados. La línea argumental de estas sentencias se seguirá, abreviadamente, en la presente.

III.- LOS ARTÍCULOS 4º, INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886 Y 294 BIS Y 495, INCISO FINAL, AMBOS DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, SERÁN DECLARADOS INAPLICABLES

QUINTO: Que, el requerimiento de autos, en cuanto a la impugnación de los artículos 4º, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886 y 294 bis y 495, inciso final, ambos del Código del Trabajo, será acogido. Lo anterior, por dos motivos:

Primero, toda vez que la aplicación concreta de dichos preceptos 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 dichas normas contraviene la garantía del artículo 19 N° 3, inciso 6º, 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.

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

SEXTO: 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. 7º).

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 8º, 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).

SÉPTIMO: 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).

OCTAVO: 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°).

NOVENO: 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 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: 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 PRIMERO: 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 SEGUNDO: 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 TERCERO: Que, en este caso, además se han impugnado dos disposiciones del orden laboral. Por una parte, el artículo 294 bis, que dispone que “La Dirección del Trabajo deberá llevar un registro de las sentencias condenatorias por prácticas antisindicales o desleales, debiendo publicar semestralmente la nómina de empresas y organizaciones sindicales infractoras. Para este efecto, el tribunal enviará a la Dirección del Trabajo copia de los fallos respectivos”.



También, el artículo 495, inciso final del Código del Trabajo, el cual *contiene* como obligación para el Tribunal, de remitir copia de la sentencia dictada en el procedimiento de tutela laboral, a la Dirección del Trabajo para su registro. La disposición prescribe que *"Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro."*

Estas normas del orden laboral *son un complemento indispensable* para la aplicación de la inhabilidad de contratar, pues *se relacionan con la materialización de la misma, por parte de la Administración del Estado*. Motivo por el cual también se declararán inaplicables, por cuanto el vicio de inconstitucionalidad que posee aquel artículo 4º, inciso primero, se comunica igualmente a estas;

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

SE RESUELVE:

- 1) **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1, POR LO QUE SE DECLARAN INAPLICABLES LOS ARTÍCULOS 294 BIS, Y 495, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO, Y EL ARTÍCULO 4, INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886, EN LA CAUSA CARATULADA "INVERSIONES CO-CREATION GRASS CHILE LTDA. CON DIRECCIÓN DE COMPRAS Y CONTRATACIÓN PÚBLICA", DE QUE CONOCE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO, POR RECURSO DE PROTECCIÓN, BAJO EL ROL INGRESO CORTE PROTECCIÓN N° 78.661-2019.**
- 2) **QUE SE DEJA SIN EFECTO LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA. OFÍCIESE AL EFECTO.**
- 3) **CUMPLA LA ILTMA. CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO O, EN SU CASO, LA EXCMA. CORTE SUPREMA, UNA VEZ CONCLUIDA LA GESTIÓN JUDICIAL PENDIENTE, CON INFORMAR A ESTA MAGISTRATURA CONSTITUCIONAL LA FORMA EFECTIVA EN QUE SE DIO CUMPLIMIENTO A ESTA SENTENCIA. DE SER PERTINENTE, COMUNÍQUESE EN SU OPORTUNIDAD POR EL TRIBUNAL DE ALZADA A LA EXCMA. CORTE SUPREMA.**





DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores GONZALO GARCÍA PINO, NELSON POZO SILVA y de la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, quienes estuvieron por rechazar la impugnación de fojas 1, por las siguientes razones:

I.- CONSIDERACIONES GENERALES.

1º Que en atención a que la empresa Co-Creation Grass Limitada dedujo requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo y del artículo 4º, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886;

2º Que la gestión que pende en el juicio de mérito es un recurso de protección, que actualmente pende ante la Iltrma. Corte de Apelaciones de Santiago, bajo el Rol IC N° 78661-2019, caratulado "Inversiones Co-Creation Grass Chile Ltda. con Dirección de Compras y Contratación Pública", interpuesto por la requirente en contra de la Dirección de Compras y Contratación Pública, con objeto que se deje sin efecto el acto arbitrario e ilegal consistente en declararla como "Proveedor InHábil en el Registro Chile Proveedores (No cumple con los requisitos de inscripción), producto de la siguiente causal: -Registra Condena por Prácticas Antisindicales y/o Infracción a los Derechos Fundamentales" (fojas 34). El recurso de protección ya fue informado y se encuentra en estado en relación. La causa laboral que sirve de antecedente a la gestión pendiente corresponde a un procedimiento de tutela laboral por lesión de derechos fundamentales en que la actora constitucional y la empresa Sociedad Distribuidora de Alimentos SA. fueron condenadas como una "unidad económica", sentencia que se encuentra ejecutoriada y cuya cobranza fue resuelta mediante avenimiento celebrado entre las partes;

3º Que invoca la actora que la aplicación de las normas impugnadas en el proceso de protección automática de los preceptos legales impugnados, resulta contraria a la Constitución y, específicamente, porque se lesionan derechos que la misma Constitución reconoce y asegura en su artículo 19º, numerales 2, 3, 24 y 26, así como lo dispuesto en su artículo 1º, inciso cuarto;

II.- GARANTÍAS ADUCIDAS COMO SUSTENTO PRINCIPAL DE LA ACCIÓN.

4º Que dos son las garantías relevantes invocadas por la solicitante en la aplicación al caso concreto: por una parte, la garantía de igualdad ante la ley (artículo 19, N° 2 de la Constitución), al no establecer situaciones diferentes para presupuestos fácticos distintos y la garantía de imponer una sanción, sin el previo procedimiento justo y racional (artículo 19, N° 3, de la Constitución);



III.- IGUALDAD ANTE LA LEY.

5° **Concepto.** Que la igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta, sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición (STC 784, c. 19°). (En el mismo sentido, STC 2664, c. 22°, STC 2841, c. 6° y STC 2895 c.8);

6° Que, en idéntico sentido la doctrina nacional ha sostenido que: "en términos estrictos, lo que allí se asegura es la igualdad en la ley pues la finalidad de la norma, manifiesta en ella, consiste en someter a todas las personas al mismo ordenamiento jurídico o bloque de normatividad desde la Constitución hasta los actos administrativos judiciales. Esto implica que las personas sean sometidas a normas similares cuando sus situaciones jurídicas sean similares y que las normas sean generales y no particulares" (Manual de Estudio de Derecho Constitucional, Miriam Lorena Henríquez Viñas y José Ignacio Núñez Leiva, Ed. Metropolitana, p.141);

7° Que de esta línea de razonamiento 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 de igualdad ante la ley se focaliza en la protección o distribución de otros bienes, en especial de derechos fundamentales. Lo que hace la norma es proveer criterios para evaluar si un determinado trato debe considerarse como igual o desigual;

8° **Discriminación arbitraria (ART. 19 N°2).** Que, desde otra perspectiva, la igualdad ante la ley prohíbe toda discriminación arbitraria; sin embargo, la interdicción de la discriminación arbitraria no importa la exigencia de un trato legal específico frente a toda diferencia, pues ello imposibilitaría la existencia de reglas generales: "[l]o que la Constitución prohíbe no es hacer diferencias, sino hacer 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°). (En el mismo sentido, STC Rol N° 2042, c. 18°, STC Rol N° 2628, c. 18°)(STC Rol N°2841 c.10);

9° Que, para la doctrina, "[l]a igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentran en la misma condición; por lo que ella no impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo". (STC Rol N° 53, c. 72°). (En el mismo sentido, STC Rol N° 280, c. 24°, STC Rol N° 1812, c. 27°, STC Rol N° 1951, c. 16°, STC Rol N° 2022, c. 25°)(STC ROL N°2841 c.11);





10° Que, en efecto, lo objetado es una presunta contradicción en la norma del artículo 4°, de la Ley N° 19.886, al no diferenciar situaciones objetivamente distintas, lo cual carece de toda racionalidad en la medida que por la generalidad de la norma legal, su finalidad y principalmente por cumplir el rol de establecer **una inhabilidad para contratar con la Administración del Estado**, al haberse condenado por vulneración de derechos fundamentales, mediante un proceso legal preconfigurado en el Estatuto laboral, no es posible aseverar ningún acto que pudiere atentar de manera constitucional contra la igualdad ante la ley ni menos ser discriminatorio con respecto al requirente, ya que no establece diferencias arbitrarias sino que corresponde a medidas accesorias destinadas a un fin legítimo establecido por el legislador para evitar la afectación de garantías constitucionales de los trabajadores en el contexto de su relación laboral o con ocasión del término de la misma; lo mismo ocurre con el artículo 495, inciso final, cuyo único objeto es mandar al tribunal de fondo la remisión de copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo para su registro;

11°. Que en el caso sub judice no resulta pertinente la afirmación que pudiese ser inaplicable el inciso primero, del artículo 4°, de la Ley N° 19.886, atendido a que la inhabilidad no es una sanción en sí misma, sino que corresponde a **una accesoriedad legislativa** fruto de evitar la violación de la normativa laboral, tal como reiteradamente lo ha señalado esta Magistratura en Roles Nos 2722 y 2729.

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°);



IV.- DEBIDO PROCESO.

12°. Que, la Constitución no contiene una norma expresa que defina con diáfana claridad lo que la doctrina denomina el debido proceso, optando por garantizar el derecho al racional y justo procedimiento e investigación, regulando, además, dos de los elementos configurativos del debido proceso. En primer lugar, que toda sentencia de un órgano que ejerza jurisdicción ha de fundarse en un proceso previo legalmente tramitado. En segundo lugar, que corresponderá al legislador establecer las garantías de un procedimiento racional y justo. (STC Rol N° 821, c. 8°). (En idéntico sentido, STC Rol N° 2702, c. 30°).

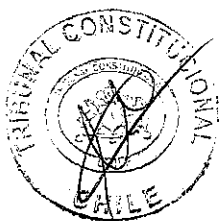
Que por "debido proceso" se entiende aquel que cumple integralmente la función constitucional de resolver conflictos de intereses de relevancia jurídica con efecto de cosa juzgada, protegiendo y resguardando, como su natural consecuencia, la organización del Estado, las garantías constitucionales y, en definitiva, la plena eficacia del Estado de Derecho. El debido proceso, más allá de consagrar los derechos de los litigantes y el poder-deber del juez en la forma que el constituyente ha establecido para eliminar la fuerza en la solución de los conflictos, genera un medio idóneo para que cada cual pueda obtener la solución de sus conflictos a través de su desenvolvimiento. (STC Rol N° 619, c. 16°). (En el mismo sentido, STC Rol N° 2452, c. 12°, y STC Rol N° 2853, c. 14°).

Que, a través de la historia fidedigna de la disposición constitucional invocada, es posible comprender, en primer lugar, que se estimó conveniente otorgar un mandato al legislador para establecer siempre las garantías de un proceso racional y justo, en lugar de señalar con precisión en el propio texto constitucional cuáles serían los presupuestos mínimos del debido proceso, sin perjuicio de dejar constancia de que algunos de dichos elementos decían relación con el oportuno conocimiento de la acción y el debido emplazamiento, la bilateralidad de la audiencia, la aportación de pruebas pertinentes y el derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador (STC 478, c. 14°). (En el mismo sentido, STC 2723, c. 8°, y STC 2722, c. 8°).

Que el adverbio siempre, utilizado en el segundo párrafo del inciso quinto, del numeral 3°, del artículo 19, constitucional, traza la amplitud que el deber del legislador tiene para establecer las garantías de un procedimiento y una investigación racionales y justos, la que se extiende a toda actividad jurisdiccional (STC 699, c. 4°) (STC Rol N° 3297 c.13);

13°. Que, puede sostenerse que la importancia del derecho al debido proceso radica en la necesidad de cumplir ciertas exigencias o estándares básicos, dentro del procedimiento o de la investigación, en su caso, a objeto de que el derecho a la acción no se torne ilusorio y que la persona que lo impetre no quede en un estado objetivo de indefensión (STC ROL N° 2371 c.7);

14°. Que, además, esta Magistratura ha señalado expresamente en un caso similar lo siguiente: "Noveno: Que, al tenor de los elementos expuestos se infiere que





para que exista vulneración del debido proceso desde la perspectiva constitucional deben afectarse aspectos que la Carta Fundamental resguarda y que requieren ser calificados como derechos integrantes del debido proceso, teniendo para ello como baremo el conjunto de garantías procesales, orgánicas y penales que el legislador ha desarrollado como presupuestos mínimos del debido proceso, tales como: el derecho a la acción y al debido emplazamiento, bilateralidad de la audiencia, aportación de pruebas pertinentes y derecho a impugnar lo resuelto por un tribunal imparcial e idóneo y establecido con anterioridad por el legislador" (STC ROL N°1518-09, Cons.23°)(Rol N°2722-14);

15°. Que, en relación a lo expuesto, no cabe más que rechazar las impugnaciones deducidas por la recurrente, dado a que no existen elementos suficientes que hagan estimar a este órgano jurisdiccional que estamos en presencia de una relevante y gravosa vulneración de los elementos esenciales del debido proceso legal, que pudieren afectar los principios formativos y las debidas garantías aplicables al ámbito laboral;

16°. Que en el caso sub judice no resulta pertinente la afirmación que pudiese ser inaplicable el inciso primero, del artículo 4°, de la Ley N° 19.886, atendido a que la inhabilidad no es una sanción en si misma, sino que corresponde a una **accesoriedad legislativa** fruto de evitar la violación de la normativa laboral, tal como reiteradamente lo ha señalado esta Magistratura en los Roles Nos 2722 y 2729.

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°);



V.- IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS MEDIANTE LA CONTRATACIÓN PÚBLICA.

17º Que 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 de la 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;

18º. Que 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 la 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.

La imposición de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de la protección de los derechos de los trabajadores, es legítima 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);

19° Que se ha sostenido además 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°);

VI.- CASO CONCRETO.

20° Que, además, de los argumentos de fondo que se han dado a conocer



en los considerandos anteriores relacionados con la fundamentación de los preceptos legales impugnados, existen elementos de carácter formal que nos llevan a considerar que nos encontramos frente a un conflicto en donde la declaración de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad no producirá efectos en el caso concreto, en particular debido a que las normas impugnadas ya han sido aplicadas por haberse dictado sentencia condenatoria en juicio de tutela laboral, cuya sentencia se encuentra firme y ejecutoriada;

21º Que de la revisión de los presupuestos fácticos del requerimiento, se concluye que este se funda en premisas que le hacen perder sustento, por cuanto se ha afirmado que el procedimiento laboral en que se funda la gestión pendiente y el actuar de la requerida, concluyó por un equivalente jurisdiccional, consistente en un avenimiento por el cual se habría puesto término al juicio y posterior desistimiento de la demandante laboral; sin embargo que juicio objeto del desistimiento y avenimiento es el procedimiento de cobranza laboral al que dio origen la sentencia condenatoria ejecutoriada dictada en el procedimiento de tutela laboral;

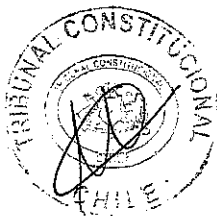
22º Que, por otra parte, como ya se recordó, la requirente alega que, la inhabilidad aplicada es una "sanción" desproporcionada, atendido a que existió una medida de reparación y cumplimiento del fallo laboral por cuanto las partes arribaron a una transacción, presupuestos que no es suficientes para estimar que la inhabilidad sea desproporcionada, o que en este caso concreto se justifique no aplicarla;

23º. Que, tampoco lo señalado en cuanto a la afectación del artículo 19 N° 24 y N° 26, de la Constitución, resulta pertinente ni suficientemente desarrollado en el recurso, por lo cual carecen de sustento para fundar su acción;

24º. Que como se reseñó previamente no estamos en presencia de una sanción, sino más bien de una inhabilitación para contratar con el Estado, lo cual es recogido en la legislación patria, de modo particular en el DL N°211, sobre defensa de la libre competencia y en materia sobre responsabilidad de las personas jurídicas, al incluir normas en la Ley N° 20.393. En el primer ejemplo, el fundamento para la inhabilidad es que aquellas empresas que hayan cometido un delito de colusión estarán afectas igualmente a un tipo de inhabilitación. En el segundo paradigma, se inhabilita para la contratación para con el Estado, a aquellas personas jurídicas que hubieren sido condenadas por graves delitos de corrupción;

VII.- CONCLUSIONES

25º Que atendidos los razonamientos expuestos y lo señalado en el cuerpo del presente voto de minoría, los Ministros suscribientes concuerdan en el rechazo de la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, deducida a fojas 1, por don Alejandro Preuss Lazo en representación de la Sociedad Inversiones Co-Creation Grass Chile Limitada, en la presente causa.

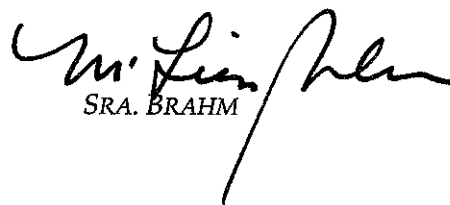




Redactó la sentencia la Presidenta del Tribunal, Ministra señora María Luisa Brahm Barril, y la disidencia, el Ministro señor Nelson Pozo Silva.

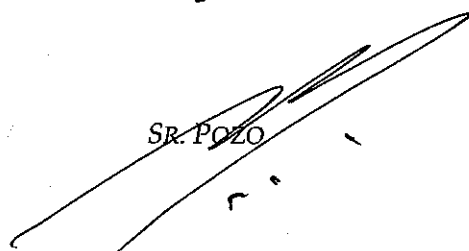
Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

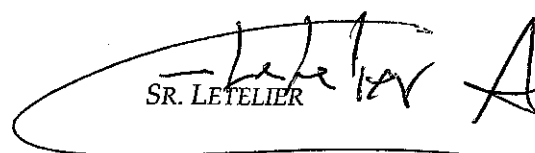
Rol N° 7516-19-INA


SRA. BRAHM

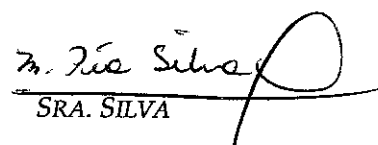

SR. ROMERO


SR. GARCÍA


SR. POZO


SR. LETELIER


SR. FERNÁNDEZ


SRA. SILVA

Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrado por su Presidenta, Ministra señora MARÍA LUISA BRAHM BARRIL, y por sus Ministros señores IVÁN ARÓSTICA MALDONADO, GONZALO GARCÍA PINO, JUAN JOSÉ ROMERO GUZMÁN, CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, NELSON POZO SILVA, señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y señor MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ.

Se certifica que el Ministro señor IVÁN ARÓSTICA MALDONADO concurrió al acuerdo y fallo, pero no firma por encontrarse con feriado legal.

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