



2022

**REPÚBLICA DE CHILE**  
**TRIBUNAL CONSTITUCIONAL**

---

**Sentencia**

**Rol 13.077-2022**

[3 de noviembre de 2022]

---

REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR  
INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DE LOS ARTÍCULOS 4º,  
INCISO PRIMERO, SEGUNDA FRASE, DE LA LEY N° 19.886, DE  
BASES SOBRE CONTRATOS ADMINISTRATIVOS DE SUMINISTRO Y  
PRESTACIÓN DE SERVICIOS, Y 495, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO  
DEL TRABAJO

CLÍNICA LAS CONDES S.A.

EN EL PROCESO RIT T-1908-2020, RUC 20-4-0309358-1, SEGUIDO ANTE EL  
SEGUNDO JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO, EN  
CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO BAJO EL ROL  
N° 3056-2021 (LABORAL COBRANZA)

**VISTOS:**

Con fecha 25 de marzo de 2022, Clínica Las Condes S.A., presentó un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 4º, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886 y 495, inciso final, del Código del Trabajo, para que ello incida en el proceso RIT T-1908-2020, RUC 20-4-0309358-1, seguido ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago bajo el Rol N° 3056-2021 (Laboral Cobranza).

**Preceptos legales cuya aplicación se impugna**

Los preceptos impugnados disponen lo siguiente:

**“Ley N° 19.886**

(...)

**Artículo 4º.** (...). *Quedarán excluidos quienes, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales*



o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal.”.

### **“Código del Trabajo**

(...)

#### **Artículo 495.- (...)**

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

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

Explica la requirente que fue demandada en acción de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales ante el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, la que fue acogida por sentencia de 24 de agosto de 2021. A esta decisión interpuso de recurso de nulidad para ante la Corte de Apelaciones de Santiago.

Para fundar el conflicto constitucional la requirente alega vulneración a la prohibición constitucional de la arbitrariedad en el ejercicio del poder, contenida en los artículos 4º, 6º y 7º de la Constitución; transgresión al derecho a la igualdad y no discriminación que se consagra en el artículo 19 N° 2, de la Carta Fundamental; y contravención al derecho al debido proceso y a la proporcionalidad de las sanciones o multas, que contiene en el artículo 19 N°s 2 y 3, de la Constitución.

Explica que la norma impugnada constituye un ejercicio arbitrario del poder estatal en su expresión legislativa, prohibido por la Constitución y que no sólo se aleja de los principios constitucionales y legales que regulan la contratación administrativa, sino que puede incluso estorbar o impedir su pleno cumplimiento. Lo anterior además redunda en la vulneración de derechos constitucionales, como ocurre en la gestión pendiente.

Así, indica, se vulnera el debido proceso en la omisión de procedimiento racional y justo. Los preceptos impugnados han permitido la imposición de una sanción severa (exclusión del sistema de contratación pública), sin que esa sanción haya sido precedida de una discusión previa, menos aún posibilidad de rendir prueba o impugnar la decisión. Por el contrario, añade, la sanción se impone automáticamente sin posibilidad alguna de un procedimiento e investigación racionales y justos.

Agrega lo anterior vulneración al principio *non bis in ídem*. La requirente explica que fue sancionada y, sin embargo, en forma adicional, el precepto impugnado ha permitido que se le aplique otra sanción de naturaleza completamente distinta (administrativa) la cual emana del mismo hecho que dio lugar a la sanción laboral original. Así, el mismo hecho da lugar a dos sanciones completamente distintas, en órdenes también diferentes (laboral y contratación pública).

Esto es lo que prohíbe el principio en comento, el cual impide imponer a un sujeto un doble castigo por un mismos hecho y fundamento.

Junto a ello explica que se transgrede el principio de proporcionalidad. Señala que el primer elemento que llama la atención es la extrema rigidez de esta sanción. El castigo no se vincula a ninguna circunstancia del caso en cuestión, sino que opera en forma automática como sanción única de diferentes conductas sin importar sus



características intrínsecas, entidad, trascendencia ni gravedad. Esta situación reviste una dureza que ni siquiera se observa en el derecho penal, en que el juez goza de una serie de herramientas para “calibrar” la sanción a la conducta ilícita particular que se desea sancionar, tales como la aplicación de atenuantes y agravantes. Nada de esto se observa en el castigo impuesto por la norma que se impugna, en cuya historia fidedigna apenas y aparece la inquietud.

Luego, indica que el artículo 495 del Código del Trabajo es complemento indispensable de lo anterior. La aplicación conjunta de las dos normas, los preceptos impugnados, en la gestión pendiente, produce los efectos inconstitucionales alegados.

### **Tramitación**

El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 90, con fecha 8 de abril de 2022. Posteriormente fue declarado admisible a fojas 369, por resolución de 3 de mayo de 2022, confirándose traslados de estilo.

**A fojas 376 rola presentación de la parte de los demandantes de la gestión pendiente, de 25 de mayo de 2022, solicitando el rechazo del requerimiento.**

Indican que, siguiendo precedentes jurisprudenciales sobre la materia, no existe gestión pendiente. Se denota específicamente cual es la gestión sobre la cual se funda el requerimiento de la contraria, esto es, el recurso de nulidad interpuesto ante la Corte de Apelaciones de Santiago y no otra, sin embargo, dicho recurso de nulidad no sólo ya fue visto por la Corte de Apelaciones de Santiago, sino que, además, se encuentra resuelto mediante sentencia dictada con fecha 30 de marzo de 2022.

En dicha sentencia se rechazó el recurso de nulidad y se confirmó la sentencia definitiva dictada con fecha 24 de agosto de 2021 por el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, en todas sus partes.

Así, explican, la denominada la gestión pendiente ya no tenía la calidad de tal cuando este Tribunal con fecha 8 de abril de 2022 admitió a tramitación el requerimiento interpuesto por Clínica Las Condes S.A., por lo que no existe gestión pendiente, lo que provoca automáticamente la falta de uno de los requisitos para la admisibilidad del requerimiento, cuestión que consta en el expediente digitalizado, específicamente en la remisión de antecedentes de la Corte de Apelaciones de Santiago, en que se declara el rechazo del recurso de nulidad con fecha 30 de marzo de 2022.

A fojas 382, en resolución de 7 de junio de 2022, se trajeron los autos en relación.

### **Vista de la causa y acuerdo**

En Sesión de Pleno de 17 de agosto de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Diego Saldaña Martínez, por la parte requirente, y de la abogada María Soledad Franco Severino, por la parte de los demandantes de la gestión invocada, adoptándose acuerdo con igual fecha, según certificación del relator.



## **Y CONSIDERANDO:**

### **I. GESTIÓN JUDICIAL PENDIENTE Y GARANTÍAS ADUCIDAS COMO SUSTENTO PRINCIPAL DE LA ACCIÓN**

**PRIMERO:** La gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos consiste en un recurso de nulidad deducido en contra de la sentencia dictada por el Segundo Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, mediante la cual se acogió una denuncia por concepto de tutela de derechos fundamentales deducida por un grupo de trabajadores en contra de la requirente Clínica Las Condes S.A. Dicho recurso de nulidad fue rechazado por la Corte de Apelaciones de Santiago el día 30 de marzo de 2022.

**SEGUNDO:** En relación con tal gestión, la sociedad requirente dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4º, inciso primero, segunda frase, de la Ley N° 19.886 y del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo, el que fue suspendido con fecha 8 de abril de 2022, encontrándose a ese entonces vigente el plazo para interponer recurso de unificación de jurisprudencia.

**TERCERO:** La requirente señala que la aplicación de la norma impugnada, en cuanto impide a la requirente contratar con el Estado o participar en licitaciones públicas por dos años, resulta contraria a la Constitución por vulnerar la prohibición de arbitrariedad en el ejercicio del poder, el principio de igualdad ante la ley, el debido proceso y la proporcionalidad de las sanciones.

Alega la actora que la norma impugnada constituye una infracción a la interdicción constitucional de arbitrariedad, toda vez que sufre graves infracciones en sus derechos constitucionales por imponerse una sanción completamente irrazonable.

En cuanto a la infracción al derecho a la igualdad ante la ley, contemplada en el artículo 19, N° 2, de la Constitución, señala que se ve vulnerado por cuanto la norma, al homologar arbitrariamente situaciones muy diferentes carece de justificación, perjudicando con ello la contratación administrativa.

En relación con el debido proceso, la requirente aduce que los preceptos impugnados se imponen sin un procedimiento previo que permita controvertir, discutir, probar, impugnar o siquiera observar algo. Asimismo, indica que se infringe el principio de non bis in ídem ya que permite que se aplica otra sanción de naturaleza completamente distinta a la que emana del mismo hecho que dio lugar a la sanción laboral original.

Por último, manifiesta que se afecta el principio de proporcionalidad puesto que la sanción en este caso es particularmente grave atendido que no ha existido daño alguno; que los despidos de trabajadores fueron dentro de un proceso de reestructuración acreditado; y, que actuó de buena fe, entre otras circunstancias que indica.

### **II. IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS HORIZONTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA**

**CUARTO:** Como la materia de que tratan los preceptos legales impugnados se vincula a la participación en licitaciones públicas a fin de poder contratar con el Estado, conviene partir por recordar que los contratos administrativos se mueven en el



ámbito del Orden Público Económico, específicamente de las relaciones de carácter patrimonial que mantiene el Estado con los particulares.

Tales contratos han sido definidos como “acuerdos de voluntades entre un organismo de la Administración del Estado que actúa dentro de su giro y tráfico propio administrativo y en ejercicio de sus competencias específicas y un particular u otro organismo público que actúa como particular y no dentro de sus competencias específicas, que tiene por objeto la satisfacción de necesidades públicas, produciendo entre ellas derechos y obligaciones”(Bermúdez, Jorge (2014), “Derecho Administrativo General” (Santiago, Legal Publishing, p. 239). Mientras que Enrique Silva Cimma los define como un “acto jurídico bilateral celebrado entre la Administración y un particular u otro órgano de aquella, que persigue un fin público y que se somete a las reglas del derecho público” (“Derecho Administrativo Chileno y Comparado”, Ed. Jurídica de Chile, 1995, p. 174).

Dichos contratos se caracterizan porque: a) una de las partes es un ente integrante de la Administración del Estado; b) se rigen, en primer lugar, por las normas del derecho público que regulan la actividad estatal, aplicándose las normas del derecho privado sólo a falta de regulación expresa; c) pueden recaer sobre bienes que no están dentro del comercio, como ocurre, por ejemplo, al entregar una concesión sobre un bien nacional de uso público; d) en ellos opera el principio de preeminencia de la Administración, en cuanto a que los contratos están estructurados bajo cláusulas exorbitantes que no serían posibles de estipular en contratos del derecho común; e) existe en ellos desigualdad entre las partes, como consecuencia de que el organismo público que suscribe estos contratos persigue una finalidad pública, mientras que la contraparte un interés particular, convirtiéndose esta última más bien en un colaborador del Estado; f) las licitaciones públicas deben propender a la eficiencia, eficiencia y ahorro en sus contrataciones.

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

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

Disponible:

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



**SEXTO:** El empleo de la contratación pública como herramienta para implementar políticas públicas resulta ser un fenómeno cada vez más común y ampliamente estudiado (Arrowsmith, Sue (2010): «Horizontal policies in public procurement: a taxonomy», en *Journal of Public Procurement*, Nottingham University, Vol. 10, N° 2, pp. 149-186). A través de tal contratación “responsable”, “sostenible” o “estratégica”, como también se le ha denominado, se busca que el Estado influya en los mercados y en el comportamiento de las empresas con las cuales se relaciona para lograr objetivos de interés público. De este modo, mediante las denominadas “políticas horizontales”, “socioculturales” o “secundarias” el Estado busca asegurar el cumplimiento de leyes generales o, incluso, establecer exigencias que van más allá del marco legal, como pagar remuneraciones “justas”; asegurar la igualdad de género en la contratación; luchar en contra de la corrupción; apoyar a las pymes; luchar contra el desempleo; integrar personas con discapacidad; propiciar el comercio justo, la eficiencia y ahorro energético; proteger el medio ambiente; impulsar el ahorro energético, la innovación y el desarrollo tecnológico, etc.

Tales políticas horizontales pueden incidir en la decisión o no de contratar; en establecer distintos criterios para evaluar con mejor puntaje a quien cumpla con ciertos objetivos; en establecer ciertas condiciones de consumo de un producto o servicio; en fijar medidas de producción, entrega y disposición para disminuir ciertos impactos en la fabricación o entrega del producto o servicio; en limitar el acceso a algunos contratos para incentivar a quienes observen la ley y castigar a quienes la vulneren sin que estos últimos puedan acceder a los contratos públicos en aras de proteger ciertos bienes jurídicos, etc.

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

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

El primer hito de esa evolución recae en la sentencia Beentjes, de 20 de septiembre de 1988, en la que el Tribunal acepta establecer como cláusula la condición de emplear trabajadores en paro prolongado “si no incide de forma discriminatoria directa o indirectamente por lo que respecta a los licitadores de otros Estados miembros de la Comunidad. Esta condición específica adicional debe obligatoriamente ser mencionada en el anuncio del contrato”. En el año 2002, mediante la sentencia Concordia Bus Finland, el Tribunal sentenció que es posible incluir criterios ambientales a la hora de adjudicar un contrato pues “no cabe excluir



que factores que no son puramente económicos puedan afectar al valor de una oferta”. Finalmente, otro de los casos más relevantes relativos a la materia es la sentencia RegioPost, de 17 de noviembre de 2015, en la que se manifiesta que es compatible con el derecho comunitario excluir de la participación de un procedimiento de adjudicación de un contrato público a los licitadores que se nieguen a comprometerse a pagar al personal, que llevará a cabo las prestaciones objeto del contrato, un salario mínimo fijado por dicha normativa.

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

Para ajustar el ordenamiento jurídico español a la mencionada Directiva, se dictó la Ley de Contratos del Sector Público, cuyo apartado V indica que “con el ánimo de favorecer el respeto hacia los derechos humanos, y en especial hacia los derechos laborales básicos de las personas trabajadoras y de los pequeños productores de países en vías de desarrollo, se introduce la posibilidad de que tanto los criterios de adjudicación como las condiciones especiales de ejecución incorporen aspectos sociales del proceso de producción y comercialización referidos a las obras, suministros o servicios que hayan de facilitarse con arreglo al contrato de que se trate, y en especial podrá exigirse que dicho proceso cumpla los principios de comercio justo que establece la Resolución del Parlamento Europeo sobre comercio justo y desarrollo (2005/2245(INI))”.

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

**NOVENO:** En cuanto a las directrices que provengan de organismos internacionales que vinculan a nuestro país, no puede obviarse que la Asamblea General de ONU, de 25 de septiembre de 2015, aprobó la “Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible”. Se trata de un plan de acción conformado por 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible y 169 metas para poner fin a la pobreza, proteger el medioambiente y combatir el cambio climático, propender al progreso económico y la paz, entre otras aspiraciones. Teniendo en cuenta las distintas realidades, capacidades y nivel de desarrollo de cada país, dentro de los Objetivos de Desarrollo Sustentable se encuentra el de “promover prácticas de adquisición pública que sean sostenibles, de conformidad con las políticas y prioridades nacionales” (N° 12), lo cual importa incluir criterios de sostenibilidad en sus legislaciones de compra pública, lo que es un típico ejemplo de una política horizontal; y el N°8, sobre “trabajo decente y crecimiento



económico”, tiene entre sus metas “promover políticas orientadas al desarrollo que apoyen las actividades productivas, la creación de puestos de trabajo decentes, el emprendimiento, la creatividad y la innovación, y fomentar la formalización y el crecimiento de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluso mediante el acceso a servicios financieros”, políticas de fomento que pueden ser impulsada a través de la contratación pública.

**DÉCIMO:** Por su parte, la OCDE, de la cual Chile forma parte, tiene dos guías fundamentales respecto a políticas horizontales en la contratación pública, ambas de 2015. En la Recomendación del Consejo sobre Contratación Pública sugiere a los Estados adherentes que: “reconozcan que todo uso del sistema de contratación pública que pretenda conseguir objetivos secundarios de política deberá sopesar estas finalidades frente al logro del objetivo principal de la contratación” (el valor por dinero), lo que conlleva una estrategia adecuada para integrarlos, considerando una evaluación de riesgos y la realidad de cada país, para emplear una metodología adecuada de evaluación de impacto para cuantificar sus efectos. Además, se lanzó la guía “Principios de compra pública sostenible”, señalando que “la buena contratación pública es contratación pública sostenible”, lo que implica discernir acerca de lo que se está comprando o contratando en todas sus etapas: desde la obtención de los materiales hasta la disposición final del producto, y la posibilidad de abordar a todos los actores de dicha cadena, incluyendo a las autoridades ambientales, el comprador, proveedor, a los trabajadores, etc. Estas guías pretenden que los estados que son parte de la OCDE vayan incorporando estos criterios dentro de sus ordenamientos, entregando apoyo y haciendo un seguimiento de tales políticas para que se avance en su implementación.

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

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

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

a.- *Aseguramiento de libre competencia*, cuestión que se tuvo a la vista y que consta en la historia legislativa de este precepto, en la moción que dio origen a la Ley



Nº 20.238, que incluyó este artículo a la Ley Nº 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.

**DÉCIMO TERCERO:** El establecimiento de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de la protección de los derechos de los trabajadores es legítimo y coherente con el principio protector del trabajo, asegurado en la Constitución y en toda la normativa laboral. Así esta Magistratura ha señalado que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el artículo 19, Nº 16º, 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 Nºs 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución protege es “un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada” (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 127).

Se ha agregado que el trabajo que debe protegerse es el “digno” y el “decente”. El trabajo digno, según ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la



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

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

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

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

**DÉCIMO SEXTO:** Se agregó que *“[p]or lo demás, la afectación al principio de que no puede presumirse de derecho la responsabilidad penal, tampoco ha podido producirse, toda vez que esa prohibición, contenida en el inciso séptimo del artículo*



19 N° 3° de la Carta Fundamental, sólo resulta aplicable en materia penal, y no en causas en que se ha hecho efectiva la responsabilidad civil, mediante la imposición de la respectiva indemnización de perjuicios –y la inhabilidad consiguiente-, como ocurre en la especie.” (STC 2133 c. 22°).

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

#### **IV. APLICACIÓN DE LOS CRITERIOS ANTES EXPUESTOS EN RELACIÓN CON EL FONDO DE LOS CUESTIONAMIENTOS.**

##### **a) Igualdad ante la ley**

**DÉCIMO OCTAVO:** La requirente esgrime, en primer lugar, que la aplicación de los preceptos impugnados vulnera la igualdad ante la ley.

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

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

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

**VIGÉSIMO PRIMERO:** Lo objetado por la requirente es una presunta



contradicción entre la sanción de inhabilidad temporal para contratar con el Estado que se encuentra establecida en la norma del artículo 4° de la ley N° 19.886 y el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Carta Fundamental, por cuanto, por una parte, se aplica a todos los destinatarios de la norma, tanto a aquellos que se pudiesen vulnerar los derechos de sus trabajadores en forma severa o reiterada, como a otros, cual es la situación de la requirente, quien efectuó una severa reestructuración fundada en la necesidad de revertir ingentes pérdidas y readecuar la dotación de trabajadores debido a los efectos derivados de la pandemia.

Por otra parte, se objeta que se vulnera el principio de proporcionalidad, toda vez que habría una serie de factores y circunstancias que redundan en que los preceptos impugnados producirían efectos desproporcionados destacando, entre otros, que en la especie no ha existido daño sindical alguno, que la Clínica Las Condes actuó de buena fe, que no es reincidente y que cumple una función pública innegable.

**VIGÉSIMO SEGUNDO:** Sin embargo, la aplicación del artículo 4° de la ley N° 19.886 -que corresponde a una medida accesorio destinada a perseguir un fin legítimo establecido por el legislador, cual es evitar la afectación de garantías constitucionales de los trabajadores en el contexto de su relación laboral o con ocasión del término de la misma o la ocurrencia de prácticas antisindicales- no atenta en el caso particular en contra del derecho a la igualdad ante la ley, ni constituye una discriminación arbitraria con respecto a la requirente, por las siguientes razones: i) su aplicación es consecuencia del cumplimiento del requisito que exige la ley para que opere la inhabilidad: condena en sentencia judicial precedida de un procedimiento en que el demandado pudo defenderse, como ocurrió en la especie; ii) la diferencia que establece la norma es entre una misma categoría de personas: quienes desean contratar con la Administración, diferenciación que resulta necesaria e idónea para cumplir con las finalidades perseguidas por el legislador, esto es, la protección más eficaz de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus sindicatos. Cuestión que también se ha plasmado en la incorporación de los procedimientos de tutela laboral y otras modificaciones al Código del Trabajo, acorde al deber que impone el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución; iii) el artículo 4° de la Ley de Compras Públicas es una regla de Orden Público Económico, que refleja los valores de la libertad de contratar y, a su vez, limita el ejercicio de determinados derechos, como el que se desprende del artículo 19 N° 21 de la Constitución. No nos encontramos aquí, en efecto, con una medida irracional y de una desproporción tal que impida al requirente seguir ejerciendo su actividad propia. Se trata de aquí de “evitar la repetición de conductas lesivas a los derechos de los trabajadores, pero no impedir del todo el desarrollo de la actividad económica del empleador, que podrá seguir contratando con entes o personas que no pertenezcan a la Administración del Estado” y por ello la inhabilidad sólo dura dos años (STC Roles N°s 1968, c.37). Lo mismo ocurre con la aplicación del artículo 495 del Código del Trabajo impugnado, cuyo único objeto es mandar al tribunal de fondo a que remita copia de la sentencia a la Dirección del Trabajo para su registro.

#### **b) Debido Proceso**

**VIGÉSIMO TERCERO:** En segundo lugar, la requirente alega que se vulnera el debido proceso en la medida que “los preceptos impugnados han permitido la imposición de una sanción severa (exclusión del sistema de contratación pública), sin que esa sanción haya sido precedida de siquiera una discusión previa, menos aún la



posibilidad de rendir prueba, impugnar la decisión, etc.” (fs. 12).

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

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

**VIGÉSIMO SEXTO:** En cuanto a la supuesta infracción al principio non bis in ídem, este Tribunal lo ha identificado como una regla de integración convencional a contenidos constitucionales. Por lo mismo, “hemos sostenido la vía complementaria y convencional del contenido expreso desde los artículos 14.7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el 8.4 de la Convención Americana de Derechos Humanos, a través del artículo 5° inciso segundo de la Constitución. Cabe ahora especificar las normas constitucionales internas, lo que traducido en el primer estándar material del non bis in ídem implica que no es posible sancionar a una persona dos veces en lo mismo. De este modo, “ningún delito se castigará con otra pena (...)”. Este es un mandato dirigido al legislador penal que puede vulnerar cuando establece otras penas por los mismos sujetos, hechos y fundamentos, vulnerando el principio de legalidad penal, señalado en el inciso 8°, numeral 3° del artículo 19, de la Constitución. Esta vertiente material puede complementarse interpretativamente como una infracción al principio de tipicidad puesto que el dilema radica en la configuración normativa de los ilícitos” (Sentencia Rol 3054, c. 20°).

**VIGÉSIMO SÉPTIMO:** Asimismo, “en cuanto a la vertiente procesal del principio de non bis in ídem, por una parte, están las reglas del debido proceso puesto que sería una garantía de un procedimiento e investigación racional y justo. Sin embargo, podríamos entender que una de las variantes del principio se encuentra consagrado de modo indirecto al establecer la prohibición de que el “Presidente de la República y el Congreso” Nacional pueda “hacer revivir procesos fenecidos” (frase final del inciso primero del artículo 76 de la Constitución). Este precepto viene reiterándose en la larga trayectoria constitucional chilena como una manifestación del principio de cosa juzgada; Que de este modo, con base normativa concreta, es posible advertir que los fundamentos que explican el principio non bis in ídem se relacionan en la Constitución chilena con el principio de legalidad penal y de tipicidad, en su dimensión material, y con el debido proceso y la cosa juzgada en la vertiente procedimental del principio non bis in ídem material. Y en ambas circunstancias, complementadas por los tratados internacionales que regulan específicamente la materia” (STC Rol N° 3054, cc. 21° y 22°).

**VIGÉSIMO OCTAVO:** Adicionalmente, y ahora aplicando estos criterios a las materias concernidas en esta causa, hemos sostenido “[q]ue, en cambio, el



fundamento o causa de la inhabilidad prevista hoy en el artículo 4° de la Ley N° 19.886, modificado por la Ley N° 20.238, se encuentra en la falta de idoneidad para contratar con la Administración en que incurre aquella persona natural o jurídica que, estando inscrita en el Registro Oficial de Contratistas de la Administración, infringe derechos fundamentales de sus trabajadores, así declarado por una sentencia judicial ejecutoriada. Así, los bienes jurídicos que están protegiendo los artículos 489 del Código del Trabajo y 4° de la Ley N° 19.886, modificado por la Ley N° 20.238, respectivamente, al contemplar las sanciones indicadas, son diferentes, lo que no permite sostener que se haya vulnerado, en la especie, el principio del non bis in ídem, y así se declarará” (STC 1968 c. 40° y 41°).

**VIGÉSIMO NOVENO:** En este caso, la sentencia declaró que la requirente vulneró la garantía protegida en el artículo 2° del Código del Trabajo al despedir a cada trabajador denunciante de manera discriminatoria por formar parte del grupo de riesgo con ocasión de la pandemia, condenándola a pagar las indemnizaciones y prestaciones que indica. Mientras tanto, la aplicación del artículo 4° de la Ley N° 19.886 tiene muchas funciones que van más allá de la sanción laboral, tal como se expuso previamente.

#### **V. DEFECTOS FORMALES DE QUE ADOLECE EL REQUERIMIENTO.**

**TRIGÉSIMO:** A mayor abundamiento, y sin perjuicio de los argumentos que se han dado a conocer en los considerandos anteriores relacionados con la fundamentación de los preceptos legales impugnados, necesariamente el requerimiento debe ser rechazado por adolecer de defectos formales.

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

**TRIGÉSIMO PRIMERO:** Ha de tenerse presente que, según figura en autos, la gestión judicial invocada dice relación con la sustanciación de un recurso de nulidad deducido por la requirente. No obstante, a fojas 321 y siguientes, consta que con fecha 30 de marzo de 2022 la Corte de Apelaciones de Santiago rechazó el recurso de nulidad deducido por la requirente.

Como consecuencia de lo anterior, se encuentra concluida la gestión judicial pendiente invocada y, si bien está corriendo el plazo para interponer recurso de unificación de jurisprudencia -el cual quedó suspendido por orden de esta Magistratura-, como éste no se ha presentado no es posible determinar cuáles serían los preceptos que eventualmente lo funden, por lo que no exista hasta ahora una gestión judicial útil en que pueda hacerse efectiva la eventual declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad solicitada por la parte requirente.

**TRIGÉSIMO SEGUNDO:** De tal modo, no se cumple con el esencial requisito de existir una gestión pendiente útil, en la que resulte determinante la aplicación de los preceptos cuestionados, tal como ha razonado en fallos anteriores este Tribunal Constitucional (STC roles N°s 500, c. 4; y, 1276, c. 4°).

**TRIGÉSIMO TERCERO:** Por todo lo expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.



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

**SE RESUELVE:**

- I. QUE SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUIRENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

**DISIDENCIA**

**Los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ, estuvieron por acoger la acción deducida a fojas 1, por las siguientes razones:**

1. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad es interpuesto en representación de Clínica Las Condes, en el contexto judicial que se ha descrito en los vistos de esta sentencia.

2. Que en ese contexto judicial, el indicad Centro de Salud plantea que la aplicación de los preceptos legales impugnados, provocaría una vulneración de la garantía del debido proceso, en dichos preceptos legales son los que permiten que se le aplique además de la sanción principal, otra sanción, de naturaleza administrativa, la cual emana del mismo hecho que dio lugar a la sanción laboral original. Así, plantea que el mismo hecho da lugar a dos sanciones completamente distintas, en órdenes también diferentes (laboral y contratación pública). Agrega una transgresión al debido proceso constitucional del artículo 19 N°3 constitucional, omitiendo en forma absoluta toda clase de procedimiento previo, racional y justo que antecede a la sanción que rígida y automáticamente deducen e imponen los preceptos impugnados sin intervención alguna de un juez natural. Adicionalmente estima que se infringe el principio non bis in ídem así como el principio de proporcionalidad en cuanto el castigo no se vincula a ninguna circunstancia del caso en cuestión, sino que opera en forma automática como sanción única de diferentes conductas “sin importar sus características intrínsecas, entidad, trascendencia ni gravedad”.

3. Que de este modo el cuestionamiento planteado por la requirente guarda relación con una consecuencia diversa a la eventual condena de que puede ser objeto en el proceso judicial laboral de la especie, sino que alude a una sanción anexa a dicha respuesta punitiva del orden jurídico laboral, la que se produce por la aplicación de ambos preceptos legales cuestionados en este requerimiento, que a su vez son el



resultado automático e ineludible del solo hecho de haber sido condenado, sin importar la entidad de la pena impuesta o la gravedad de la conducta imputada.

4. Que en efecto, sin perjuicio de la consideración a las circunstancias específicas del caso concreto, los preceptos legales cuya inaplicabilidad se solicita, imponen como efecto forzoso de la condena en sede laboral, la prohibición o imposibilidad de contratar con la Administración del Estado, específicamente a quienes dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención -según corresponda-, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador (artículo 4 de la Ley N° 19.886), mientras que el artículo 495 del Código Laboral en su inciso final, impone el deber de enviar una copia de la sentencia dictada en un proceso de tutela laboral a la Dirección del Trabajo, para su registro, el cual tiene directa relación con la inhabilitación para contratar a que hemos hecho mención.

5. Que el conflicto constitucional se origina a consecuencia de la eventual imposición por vía legal de una medida de prohibición de ingentes consecuencias. En efecto, establecida una conducta atentatoria al ordenamiento jurídico laboral e impuesta la condena correspondiente por la jurisdicción competente, por el solo ministerio de la ley se impone automáticamente otra sanción consistente en la inhabilitación para contratar con el Estado como reproche a una conducta que ya ha sido debidamente castigada.

6. Que sobre esta problemática este Tribunal Constitucional ha tenido la posibilidad de pronunciarse en numerosas oportunidades, existiendo criterios asentados en nuestra jurisprudencia, los que necesariamente debieran ser considerados en la resolución del presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Por lo pronto y tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional sobre la materia, *“la exclusión a priori instituida por el inciso primero del artículo 4° impugnado, no puede reconducirse a algún requisito de aptitud o idoneidad exigible a quienes contratan con el Estado, atinente a que las empresas infractoras de los derechos laborales -por ello- se granjearían ahorros y distorsionarían sus costos reales, lo que les permitiría postular con ventajas en los procesos de contratación pública regidos por la Ley N° 19.886. En efecto, el texto original de la Ley N° 19.886 (30.7.2003), siendo ya plenamente eficaz en la consecución de los objetivos públicos llamada a cautelar, no contempló la norma objetada. Sin que en el intertanto se conozcan casos en que la supuesta falta de idoneidad de los proveedores -por este concepto- haya afectado el buen funcionamiento del sistema de compras del Estado, dicho inciso primero del artículo 4° fue introducido varios años después, por la Ley N° 20.238 (19.1.2008), cuyo título declara un objetivo diverso a aquél, cual es asegurar ahora “la protección de los trabajadores y la libre competencia en la provisión de bienes y servicios a la administración del Estado” (STC 3570-17 c. tercero).*

7. Que, en efecto, tratándose de un cuerpo legal -el de la Ley N° 19.886- cuya regulación se vincula con el establecimiento de un estándar de requisitos objetivos de índole técnico, económico y de probidad que deben estar presente en todos quienes pretendan contratar con la Administración del Estado, de modo de asegurar un tratamiento igualitario de acceso a todos los potenciales oferentes, no se advierte la justificación y fundamento de una norma de efectos absolutos en la exclusión de contratantes, a partir de haber sido objeto de una determinada condena, con prescindencia de considerar la entidad de la sanción impuesta, el cumplimiento de



la misma o las características particulares del reproche efectuado, cuestión que, además y necesariamente genera un cuestionamiento desde la proporcionalidad y la racionalidad de la sanción prohibitiva. En este caso basta haber sido objeto de una sentencia condenatoria en materia laboral por infracción a derechos fundamentales del trabajador o práctica antisindical, sin consideración alguna a su entidad para quedar excluido de inmediato, *ipso facto* -y sin que se pueda revisar, impugnar o siquiera ponderar la extensión- de la posibilidad de contratar con el Estado.

8. Que siendo de este modo, no se logra advertir el fundamento -desde la lógica de la contratación pública- que haga merecedor a un potencial oferente de una sanción o medida prohibitiva tan gravosa como es la imposibilidad siquiera de optar a contratar con la Administración del Estado por el solo hecho de haber sido condenado en sede laboral, en los términos descritos. Y no se entiende la justificación racional ni la razonabilidad o la proporcionalidad de una medida como la descrita cuando, tal como ha señalado la jurisprudencia constitucional “*el propósito de asegurar que el Estado no contrate con aquellos oferentes que falsean sus costos por mantener deudas laborales o previsionales actualmente impagas, afectando con ello la competencia legítima, se encuentra cautelado en el inciso segundo del artículo 4° de la Ley N° 19.886*” (STC 3570-17 c. cuarto)

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

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

11. Que de este modo, para verificar que una regulación legal que discrimina en el ejercicio de un derecho fundamental, no exceda los límites constitucionales de la discrecionalidad otorgada al legislador o no vulnere la prohibición de arbitrariedad a la que está obligado constitucionalmente aquél, será



necesario examinar si tal regulación está debidamente motivada, justificada y fundada, de manera que resulte idónea y necesaria para el fin perseguido por el legislador, línea argumental que viene suficientemente desarrollada por la doctrina constitucional alemana, Así lo formula el ex ministro del Tribunal Constitucional alemán, Gerhard Leibholz, como el jurista Heinrich Triepel (véase en Juan Carlos Gavara de Cara, *Derechos Fundamentales y Desarrollo Legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 318-319).

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

13. Que ahondando en el análisis de la razonabilidad de la medida legal prohibitiva que se impugna, importa advertir que no se advierte la naturaleza de la prohibición dispuesta en el artículo 4º, resultando anómala e indeterminada, pues, en estricto rigor no se está frente a lo que la doctrina nacional ha entendido como sanción administrativa, esto es, “[...] *un acto decisorio desfavorable, que se emita por un sujeto dotado de potestades públicas administrativas, que la medida esté antecedida de un procedimiento previo, y que su finalidad sea la represión de una contravención normativa*” (Enteiche, Nicolás, *Las Sanciones Administrativas: el problema de la proporcionalidad*, Tirant Lo Blanch, 2017, ).

14. Que, de acuerdo a lo anterior y siguiendo al mismo autor, la sanción, medida o castigo que no es impuesto por acto alguno, ni por órgano de la Administración, que emana del mismo precepto legal impugnado y que se impone ipso facto -salvo el mero registro por la Dirección del Trabajo-, sin que se contemple un procedimiento de impugnación que permita, al menos, revisar la entidad de la infracción laboral y, en consecuencia, graduar el tiempo de prohibición para contratar con el Estado, no es más que una “*autotutela ejecutiva*”. y agrega a continuación “*Sabemos que el Tribunal Constitucional chileno ha establecido que un castigo administrativo debe someterse al debido proceso, ínsito en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, en cuanto a la formulación legal de una atribución castigadora. El elemento del debido proceso que radica como esencial respecto de las sanciones administrativas es aquel que obliga a que el castigo esté precedido de un procedimiento administrativo y judicial, previo a su aplicación práctica. De omitirse un debido procedimiento, la norma que establezca la sanción será únicamente una manifestación de la excepcional autotutela ejecutiva de la Administración*” (Enteiche, “*Acerca de las sanciones administrativas*”, en *Actualidad Jurídica* N° 29, 2014, p.234-235).

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



a la pretensión del legislador de proteger los derechos de los trabajadores o la libertad sindical.

16. Que, en efecto, desde la perspectiva judicial en general y de justicia constitucional en el presente caso, en el cual la jurisdicción laboral resuelve de acuerdo a su propia regulación las infracciones propias del ramo, ya sea aplicando multas o condenando al pago de las indemnizaciones que correspondan y, en todo caso, observando las reglas de un debido proceso laboral, no se logra justificar la razonabilidad ni la proporcionalidad de la medida prohibitiva del artículo 4º de la Ley 19.886 sobre contratación pública. Porque, sin perjuicio de que pueda ser pertinente la procedencia de una regulación laboral específica que promueva la observancia de los derechos de los trabajadores, ella debe encontrarse en la propia normativa laboral y no en la legislación administrativa, por imperativos derivados tanto de la certeza jurídica, así como de la garantía de un justo y racional procedimiento.

17. Que, a mayor abundamiento, el establecimiento de la medida legal prohibitiva en cuestión, que opera como un mecanismo de castigo, una vez que se ha condenado judicialmente al infractor, resulta inadecuada, innecesaria y, principalmente, desproporcionada, pues, el equilibrio jurídico entre los intereses en el conflicto correspondientes a las partes empleadora y trabajadora, que puede reestablecerse a través de la respectiva condena en sede laboral, resulta alterado y roto por la imposición al empleador de la prohibición de contratar con el Estado, generándole una evidente conculcación de derechos fundamentales, es decir, la ley excede todos sus límites constitucionales ya señalados anteriormente.

18. Que, en efecto, la aplicación de la medida prohibitiva o de castigo, al no encontrar una justificación en los fundamentos que sustentan la regulación contenida en dicho cuerpo legal, aparece como contraria a la garantía de igualdad ante la ley y de prohibición de toda arbitrariedad por parte de la ley y las autoridades, según se dispone en el artículo 19 N° 2 de la Constitución. Ello, por cuanto como ha señalado esta Magistratura *“La igualdad ante la ley consiste en que las normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentren en las mismas circunstancias y, consecuentemente, diversas para aquellas que se encuentren en situaciones diferentes. No se trata, por consiguiente, de una igualdad absoluta sino que ha de aplicarse la ley en cada caso conforme a las diferencias constitutivas del mismo. La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentren en la misma condición.”* (STC 784 c. 19). Entendiendo la garantía de igualdad ante la ley en los términos descritos, se debe tener especial consideración a que la Carta Fundamental se proyecta en el artículo 9º de la Ley N° 18.575, orgánica constitucional sobre Bases Generales de la Administración del Estado, al señalar que, en lo administrativo contractual, *“El procedimiento concursal se regirá por los principios de libre concurrencia de los oferentes al llamado administrativo y de igualdad ante las bases que rigen el contrato”* (inciso segundo). *Tal disposición, concreta los principios por los cuales debe regirse la Administración del Estado, según el artículo 38, inciso primero, constitucional, además de abreviar del derecho de igualdad ante la ley que asegura la misma Carta Fundamental, en su artículo 19, N° 2º.* (STC 3570-17 c. octavo).

19. Que, por ende, una diferenciación y discriminación arbitraria, como la que realiza el precepto legal contenido en el artículo 4º de la Ley N° 19.886 respecto de un potencial condenado en sede laboral, como ocurre con la requirente, excluyéndola de toda posibilidad de contratar con el Estado, en forma anticipada y sin considerar siquiera las circunstancias de la condena que le pueda ser impuesta, la gravedad de la



conducta reprochada o si estas últimas se relacionan efectivamente con los presupuestos exigibles a todo oferente que desee contratar con la Administración del Estado, al amparo de la Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, constituye una afectación a la garantía contenida en el artículo 19 N° 2 constitucional.

20. Que por lo demás, y tal como lo ha señalado anteriormente este Tribunal Constitucional “[l]a inconstitucionalidad del precepto contenido en el inciso 1° del artículo 4° de la Ley N° 19.886 se manifiesta, fundamentalmente, en tanto aquel obsta participar a todos los empleadores condenados por igual, con independencia de su comportamiento individual y sin atender a que puedan haber cumplido el respectivo fallo condenatorio, en su oportunidad. La disposición, entonces, opera con desaprensión a las particulares circunstancias, que pueden constituir como diverso un caso respecto de otro, imponiendo un tratamiento idéntico en todo evento. Pese a que pueden cometerse infracciones no iguales –desiguales– la respuesta del legislador, materializada en la norma impugnada, es y será siempre la misma”. (STC 10018-20 c. décimo séptimo)

Asimismo, esta Magistratura ha entendido que “la disposición cuestionada desborda los límites que debe respetar el Legislador a la hora de perseguir y castigar a quienes cometen ilícitos, conforme a la Carta Fundamental. Por cuanto, cualquiera sea la naturaleza o entidad de la falta cometida, con prescindencia absoluta de su extensión o gravedad, siempre e ineluctablemente la disposición legal objetada da lugar a esa sanción única de obstrucción contractual durante el lapso inamovible e invariable de dos años” (STC 3750-17, c. noveno).

21. Que, la falta de razonabilidad del precepto legal en cuestión deriva no sólo del hecho de la aplicación de una suerte de segunda de sanción legal mediante la prohibición de contratar, que, en todo caso, bien puede ser considerada una especie de vulneración del principio del *non bis in idem*, sino, además, y de manera aún más flagrante, de la forma en que ella se ejecuta y que el propio requirente lo describe como fundamento de su acción. Porque en la imposición de penas y sanciones emanadas del *ius puniendi* estatal, como este Tribunal y la propia jurisprudencia emanada de los tribunales ordinarios de justicia lo reconocen, deben respetarse las garantías del debido proceso, como lo exige la Constitución en el artículo 19 N° 3 inciso sexto.

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

23. Que los términos en que se encuentran establecidos los preceptos legales impugnados determinan la imposición de una verdadera sanción de plano, con



grave trasgresión al mandato que le impone la Constitución al legislador, de establecer siempre las garantías de un justo y racional procedimiento (19 N° 3 inciso sexto), lo que importa la existencia de un debido proceso que requiere toda respuesta punitiva estatal. Tal restricción se refleja en la imposición de la medida misma de exclusión, la que no puede ser discutida en su procedencia, así como tampoco puede ser objeto de ponderación en su extensión. Ello en contrapartida a la condena que en sede laboral se puede llegar a imponer por el ilícito reprochado, la cual si deberá observar dicho estándar constitucional. De este modo, la imposición por el legislador de una medida en los términos descritos -auténtica sanción prohibitiva-, no resulta conciliable con la exigencia constitucional de un debido proceso.

26. Que la conclusión anterior ha sido ya recogida en nuestra jurisprudencia constitucional que expresamente ha señalado que *“la Ley N° 19.886 no contempla la oportunidad para discutir ante los tribunales laborales la procedencia o duración de esta pena de inhabilitación impuesta en virtud del inciso primero de su artículo 4°. De modo que si el afectado nunca tiene una posibilidad para discutir la procedencia o extensión de esta verdadera pena de bloqueo contractual, inexorable e indivisible, que impone directamente dicho precepto legal, entonces se consagra una sanción de interdicción con ejecución directa e inmediata, esto es que opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámite, habida cuenta de que se valida y surte efectos con su sola comunicación, independientemente de la conducta del afectado. En circunstancias que, con arreglo al derecho escrito y natural, no hay sanción válida sin juzgamiento previo. A partir del artículo 19, N° 3°, inciso sexto, constitucional, la cuantiosa jurisprudencia que avala este aserto es demasiado conocida para que sea necesaria otra cosa que reiterarla nuevamente, ante una ley que hace de la aplicación de cierta sanción un hecho puramente maquina”*. (STC 3570-17 c. decimocuarto).

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

28. Que por las razones expuestas, unido a las vulneraciones constitucionales reseñadas, las que resultan suficientes para una decisión estimatoria, estos ministros son partidarios de acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO. La disidencia fue escrita por el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

**Rol N° 13.077-22-INA**

0000414

CUATROCIENTOS CATORCE



Pronunciada por el Excmo. Tribunal Constitucional, integrada por su Presidenta, Ministra señora Nancy Adriana Yáñez Fuenzalida, y por sus Ministros señor Cristian Omar Letelier Aguilar, señor Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



**106062F6-3543-4CEC-A2EF-C054556FE0ED**

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en [www.tribunalconstitucional.cl](http://www.tribunalconstitucional.cl) con el código de verificación indicado bajo el código de barras.