

0000432

CUATROCIENTOS TREINTA Y DOS



2023

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 13.441-2022

[12 de septiembre de 2023]

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

UNIVERSIDAD DE CHILE

EN EL PROCESO RIT T-1744-2021, RUC 21-4-0375491-6, SEGUIDO ANTE EL
PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO

VISTOS:

Que, con fecha 11 de julio de 2022, Universidad de Chile, representada convencionalmente por Ignacio Maturana Gálvez, ha presentado un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 4º, inciso primero, de la Ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios; y 495, inciso final, del Código del Trabajo, en el proceso RIT T-1744-2021, RUC 21-4-0375491-6, seguido ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone:

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



“Artículo 4°. - Podrán contratar con la Administración las personas naturales o jurídicas, chilenas o extranjeras, que acrediten su situación financiera e idoneidad técnica conforme lo disponga el reglamento, cumpliendo con los demás requisitos que éste señale y con los que exige el derecho común. Quedarán excluidos quienes, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal.”

(...)

Código del Trabajo

“Artículo 495.- La sentencia deberá contener, en su parte resolutive:

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

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

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

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

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

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

La actora refiere que ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago se sigue un proceso en su contra por una denuncia de tutela laboral deducida por doña Emilia Mónica Avilés López, encontrándose pendiente el juicio oral.

Como conflicto constitucional la actora refiere la requirente la naturaleza de la Universidad de Chile como institución de Educación Superior de carácter estatal, hace presente que ella satisface necesidades específicas ejerciendo un servicio dedicado a la enseñanza superior, investigación, creación y extensión en las ciencias,



las humanidades, las artes y las técnicas, todo en beneficio o utilidad del país en el contexto universal de la cultura.

Por ello señala que las normas legales impugnadas vulneran en primer lugar el principio de servicialidad del Estado, contenido en el artículo 1º, inciso cuarto de la Carta Fundamental.

Seguidamente, se señala que se produce una infracción a la igualdad ante la ley, garantía contenida en el artículo 19 N° 2 de la Constitución, en la medida que la preceptiva hace extensiva una sanción que, desde la redacción de la norma, siempre estuvo pensada para instituciones u organismos de connotación privada, igualándose a la Universidad de Chile a entes que no se encuentran en las mismas circunstancias ni que tampoco poseen las mismas características en cuanto a su naturaleza jurídica y función.

A continuación la actora indica que la normativa en examen carece de razonabilidad y vulnera el principio de proporcionalidad, si se considera que este tipo de inhabilidad es de naturaleza excepcional y de derecho estricto, lo cual descarta una interpretación por analogía. A su vez, la inhabilitación para contratar con el Estado ante cualquier condena por tutela laboral, aunque se reduzca a un único caso, significaría privar de financiamiento a servicios que, junto con cumplir una elemental función pública, son fuente de empleo a otros tantos miles de funcionarios.

Luego, la actora alega que las normas cuestionadas vulneran la igual protección de la ley en el ejercicio de sus derechos y la prohibición del *non bis in idem*, ambas contenidas en el artículo 19 N° 3 de la Carta Política, pues en la práctica se permite que se condene dos veces a una persona por un mismo hecho.

Finalmente, el requerimiento desarrolla argumentos en torno a la transgresión al derecho de propiedad, contenido en el artículo 19 N° 24 de la Constitución. Señala que la aplicación de las normas cuestionadas en la gestión pendiente permitiría al juez del fondo resolver la misma condenando a la Universidad de Chile, a la exclusión del Registro Oficial de Contratistas de la Dirección de Compras Públicas, lo cual le impediría participar en licitaciones a que llamen los organismos del Estado, y se transforma en un impedimento ilegal para que ejerza parte de sus actividades que le son propias, ocasionando un perjuicio patrimonial.

Tramitación

El requerimiento fue acogido a trámite por la Segunda Sala, con fecha 22 de julio de 2022, a fojas 231, ordenándose la suspensión del procedimiento. Fue declarado admisible por resolución de la misma Sala el día 24 de octubre de 2022, a fojas 251, confiriéndose traslados de estilo. No hubo traslado en el fondo.

Con fecha 21 de noviembre de 2022 se ordenó traer los autos en relación, a fojas 419.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 3 de mayo de 2023 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos de los abogados Liliana Galdámez Zelada, por la parte requirente, y Sebastián Henríquez González, por la parte requerida.

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

**Y CONSIDERANDO:**

PRIMERO: La gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos consiste en una denuncia por concepto de tutela de derechos fundamentales deducida en contra de la requirente Universidad de Chile, que se tramita ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, bajo el RIT T-1744-2021, encontrándose dicha gestión en etapa de audiencia de juicio.

SEGUNDO: En relación con tal gestión, la Universidad requirente dedujo ante esta Magistratura un requerimiento de inaplicabilidad respecto de los artículos 4º, inciso primero, de la Ley N° 19.886 y 495, inciso final, del Código del Trabajo.

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

En cuanto al principio de servicialidad del Estado, contemplado en el art. 1º de la Carta Fundamental, argumenta que la aplicación de las normas impugnadas impide tanto el cabal cumplimiento del mandato constitucional que establece ese principio y el de coordinación de los órganos de la administración del Estado, como la total satisfacción de los fines públicos que le son propios (fs. 25).

En cuanto a la infracción al derecho a la igualdad ante la ley, asegurado en el artículo 19, N° 2, de la Constitución, señala que se ve vulnerado en la medida que hace extensiva una sanción que, desde la redacción de la norma, siempre estuvo pensada para instituciones u organismos de connotación privada, igualándose a la Universidad Chile a entes que no se encuentran en las mismas circunstancias ni que tampoco poseen las mismas características en cuanto a su naturaleza jurídica y función. (fs. 27) Además, aduce que la aplicación de las normas deviene en desproporcionada, por cuanto no considera las circunstancias relevantes que distinguen a dicha institución de otras entidades ni establece un parámetro razonable para su aplicación (fs. 34).

En relación con la garantía del debido proceso, la requirente manifiesta que los preceptos impugnados no admiten la posibilidad de discutir, ante tribunal alguno, la procedencia ni la duración de la sanción que se aplica, impidiéndose así el derecho a la defensa de la requirente. Además, alega que se infringe el principio del non bis in ídem, puesto que se le hace “además acreedora de una adicional condena que le significará ni más ni menos que la imposibilidad de poder concurrir a licitaciones respecto de contrataciones administrativas por un período de dos años” (fs. 40).

Por último, señala que se infringe el artículo 19, N° 24, de la Constitución, que garantiza el derecho de propiedad, toda vez que se le priva de parte de su patrimonio, por cuanto las licitaciones, convenios y contratos que celebra en su calidad de proveedor a organismos públicos representan una fuente de ingresos constante para la Universidad (fs. 42).

CUARTO: Esta sentencia desestimaré la inaplicabilidad solicitada, recogiendo al efecto la doctrina emanada de las últimas sentencias dictadas por esta Magistratura (entre ellas, las roles N°s 12382, 12264, 12319, 12595, 12635, 12750, 12782, 12882, 13.111, 13.194, 13.404 y 13.447), la cual, a su vez, retoma en gran parte



la que provenía de las sentencias roles N°s 1968, 2133, 2722, según se argumentará a continuación.

I. IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS HORIZONTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

QUINTO: 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.

SEXTO: 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>)

SÉPTIMO: 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.

OCTAVO: 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).

NOVENO: 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).



DÉCIMO: 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 PRIMERO: 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 SEGUNDO: 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 TERCERO: De lo anterior resulta que, entre las diferentes



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

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

b.- *Reputación y buena fe en la contratación con el Estado*: La provisión de bienes y 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 CUARTO: El establecimiento de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de la protección de los derechos de los trabajadores es legítimo y coherente con el principio protector del trabajo, asegurado en la Constitución y en toda la normativa laboral. Así esta Magistratura ha señalado que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el artículo 19, N° 16°, de nuestra Carta Fundamental, “no se limita sólo a garantizar la libertad de elección y de contratación laboral, sino que, al incluir la garantía constitucional el reconocimiento expreso de la libertad de trabajo y su protección, la Constitución extiende la



protección al trabajo mismo, en atención al compromiso inseparable de respeto a la dignidad del trabajador en la forma en que efectúa su labor y a la ineludible función social que cumple el trabajo” (STC roles N°s 2086-12, 2110-12, 2114-12, 2182-12, 2197-12); [...] Que lo que la Constitución protege es “un trabajo de calidad, con condiciones justas y favorables de trabajo o de la actividad lícita desempeñada” (Daniela Marzi Muñoz: “Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines”, en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 127).

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

II. 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 QUINTO: 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 SEXTO: 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 SÉPTIMO: 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 OCTAVO: 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 NOVENO: 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, consecencialmente, 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°).

VIGÉSIMO: 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 PRIMERO: 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 SEGUNDO: Lo objetado por la requirente es una presunta contradicción entre la sanción de inhabilidad temporal para contratar con el Estado que se encuentra establecida en la norma del artículo 4° de la ley N° 19.886 y el principio de igualdad ante la ley consagrado en la Carta Fundamental, por cuanto la inhabilidad infringiría el principio de proporcionalidad al aplicarse de forma automática sin atender las principales características de la requirente.

VIGÉSIMO TERCERO: Sin embargo, la aplicación del artículo 4° de la ley N° 19.886 -que corresponde a una medida accesoria destinada a perseguir un fin legítimo establecido por el legislador, cual es evitar la afectación de garantías constitucionales de los trabajadores en el contexto de su relación laboral o con ocasión del término de la misma o la ocurrencia de prácticas antisindicales- no atenta en el caso particular en contra del derecho a la igualdad ante la ley ni constituye una discriminación arbitraria con respecto a la requirente, por las siguientes razones: i) su aplicación es consecuencia del cumplimiento del requisito que exige la ley para que opere la inhabilidad: condena en sentencia judicial precedida de un procedimiento en que el demandado pudo defenderse, como ocurrió en la especie; ii) la diferencia que establece la norma es entre una misma categoría de personas: quienes desean contratar con la Administración, diferenciación que resulta necesaria e idónea para cumplir con las finalidades perseguidas por el legislador, esto es, la protección más eficaz de los derechos fundamentales de los trabajadores y de sus sindicatos. Cuestión que también se ha plasmado en la incorporación de los procedimientos de tutela laboral y otras modificaciones al Código del Trabajo, acorde al deber que impone el artículo 5°, inciso segundo, de la Constitución; iii) el artículo 4° de la Ley de Compras Públicas es una regla de Orden Público Económico, que refleja los valores de la libertad de contratar y, a su vez, limita el ejercicio de determinados derechos, como el que se desprende del artículo 19 N° 21 de la Constitución. No nos encontramos aquí, en efecto, con una medida irracional y de una desproporción tal que impida al requirente seguir ejerciendo su actividad propia. Se trata de aquí de “evitar la repetición de conductas lesivas a los derechos de los trabajadores, pero no impedir del todo el desarrollo de la actividad económica del empleador, que podrá seguir contratando con entes o personas que no pertenezcan a la Administración del Estado” 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 CUARTO: En segundo lugar, la universidad requirente alega que se vulnera el debido proceso en la medida que los preceptos impugnados no admiten la posibilidad de discutir, ante tribunal alguno, la procedencia ni la duración de la sanción que en su virtud se aplica (fs. 40).

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

c) Non bis in ídem

VIGÉSIMO SÉPTIMO: 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 OCTAVO: 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 NOVENO: 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°).

TRIGÉSIMO: En este caso, la denunciante en la gestión pendiente solicitó que se declare que la requirente incurrió en actos constitutivos de vulneraciones de derechos fundamentales y que se le condene al pago de las prestaciones e indemnizaciones que se indican. En ese contexto, la sanción que persigue la demanda que dio origen a la gestión pendiente protege un bien jurídico claramente distinguible de la inhabilidad consagrada en el artículo 4° de la Ley N° 19.886, como se explicó previamente, por lo que no se configura la triple identidad exigida por el principio en cuestión.

d) Derecho de propiedad

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

TRIGÉSIMO SEGUNDO: Sin embargo, tal como se ha señalado por esta Magistratura en reiteradas ocasiones, “el derecho de propiedad sólo puede infringirse cuando alguien es titular del mismo.” (Roles N° 1266, c. 30°, 2683, c. 22, y otras). En ese sentido, la norma impugnada no afecta el derecho de propiedad de la requirente en cuanto la normativa solo tiene por objeto que quede inhabilitado para contratar con el Estado para el futuro, por dos años, sin afectar los bienes que ya ingresaron a su patrimonio ni la validez de los actos que ya ha celebrado.

De tal modo, se trata de un evento futuro que puede o no ocurrir y que, por tanto, no se encuentran dentro del ámbito que el artículo 19, N° 24, de la Constitución garantiza.

V. LAS UNIVERSIDADES ESTATALES Y LA LEY N° 19.886



TRIGÉSIMO TERCERO: Si bien, como ha indicado reiteradamente este Tribunal, la interpretación de la ley es una cuestión que debe ser resuelta por los jueces del fondo, conviene tener presente diversos antecedentes que se vinculan directamente con el conflicto presentado en estos autos relacionados con la aplicación de la Ley N° 19.886 a las Universidades del Estado.

TRIGÉSIMO CUARTO: Resulta necesario al efecto partir por recordar que, dentro de las disposiciones de la Ley N° 19.886, se contiene su artículo 3°, en virtud del cual se excluyen de la aplicación de dicha ley los convenios que celebren entre sí los organismos públicos enumerados en el artículo 2°, inciso primero, del decreto ley N° 1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, entre los que se incluye el Poder Judicial, el Congreso Nacional, la Contraloría General de la República y Ministerios.

Como el artículo 3° de la Ley N° 19.886 solo se remite al inciso primero de ese decreto ley, quedarían, por lo tanto, *prima facie*, excluidos los organismos indicados en el inciso segundo del art. 2° del decreto ley, que se refiere “a todos los servicios e instituciones de la administración centralizada y descentralizada del Estado, aun cuando no estén incluidos en la enumeración precedente”, incluyendo entre éstos a las universidades estatales.

TRIGÉSIMO QUINTO: Sin perjuicio de lo anterior, cabe tener presente que, con fecha 5 de junio de 2018, se dictó la Ley N° 21.094, sobre Universidades Estatales, la cual, en su artículo 35, inciso tercero, señala que, en razón de la especificidad de sus funciones, la autonomía propia de su quehacer institucional y la necesidad de propender a una gestión administrativa y financiera más expedita y eficiente, las universidades del Estado disponen de un régimen especial en diversas materias, entre las cuales se encuentra aquella que fuera regulada en sus artículos 36, 37, 38 y 39.

Entre tales preceptos, el artículo 36, relacionado con las “Normas aplicables a los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios”, señala: “Los contratos que celebren las universidades del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se regirán por el artículo 9 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y por las disposiciones de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y de su reglamento” y el art. 37 dispone que: “No obstante lo señalado en el artículo anterior, quedarán excluidos de la aplicación de la ley N° 19.886 los convenios que celebren las universidades del Estado con los organismos públicos que formen parte de la Administración del Estado y los convenios que celebren dichas universidades entre sí”.

Consta en la historia de la ley N° 21.094 que el Informe de Comisiones Unidas del Senado da cuenta de que, ante una indicación de eliminar el contenido del mencionado art. 37, el asesor del Ministerio de Educación señaló “que las universidades se rigen por las normas generales de compras públicas, con dos excepciones: contratos de universidades del Estado con otros órganos de la Administración del Estado o con organismos o personas jurídicas extranjeras o internacionales para contratar servicios específicos que no se encuentran en Chile,



todo ello con el objeto de facilitar la gestión administrativa de las instituciones de educación superior” (p. 429).

Asimismo, en relación con el mencionado art. 37, el Director Nacional del Instituto de Previsión Social se dirigió a la Contraloría General de la República, solicitando que se precisara si la disposición legal opera sólo en los casos en que la respectiva casa de estudios superiores sea la requirente del bien o servicio o también cuando actúe como prestadora de los mismos. En su respuesta el organismo contralor puntualizó que “la no aplicación de lo previsto en la ley N° 19.886 a los convenios que celebren las referidas instituciones de educación superior con los organismos de la Administración del Estado, opera sea que tales universidades tengan la condición de requirentes o proveedoras en el respectivo acuerdo de voluntades”, de modo que “el artículo 37 de la ley N° 21.094 resulta aplicable tanto en los casos en que las universidades estatales celebren convenios con organismos públicos que formen parte de la Administración del Estado actuando en calidad de requirentes de un bien o servicio como cuando sean prestadoras de los mismos” (Dictamen N° 2.767).

TRIGÉSIMO SEXTO: En ese contexto, la propia Universidad de Chile interpuso requerimiento de inaplicabilidad respecto del mismo artículo 4° de la ley 19.886 que se reprocha en estos autos constitucionales, el que fue acogido por esta Magistratura mediante sentencia de fecha 28 de noviembre de 2018. Dicha acción recayó sobre un recurso de protección deducido el 29 de junio de 2017 por dicha Casa de Estudios en contra de la Dirección de Compras y Contratación Pública, por haberla excluido del registro de contratistas. Luego de la referida declaración de inaplicabilidad, la sentencia de la Corte de Apelaciones de Santiago sostuvo que “para entender que tal sanción puede ser aplicada a una institución de derecho público, habría de tener que recurrirse a una interpretación extensiva de la norma del artículo 4 de la ley 19.886, cuestión que está vedada, pues esta clase de prohibiciones son restrictivas y excepcionales no pudiendo ser aplicadas por analogía” (c. 4), lo que la lleva a afirmar que “no cabría sino concluir que ha sido ilegalmente inhabilitada del Registro Electrónico oficial de Contratación de la Administración de la Dirección de Compras Públicas” (c. 7°). Luego, y a mayor abundamiento, la Corte referida tuvo presente la sentencia de inaplicabilidad dictada por esta Magistratura, y acogió el recurso de protección con fecha 28 de diciembre de 2018 (Sentencia Corte de Apelaciones de Santiago Rol N° 43854-2017).

TRIGÉSIMO SÉPTIMO: Por lo expuesto, y no habiendo antecedentes en estos autos que adviertan que la Universidad requirente haya actuado como contraparte en un convenio celebrado con un organismo público por aplicación de lo que dispone el art. 37 de la ley de Universidades Estatales, aun cuando corresponde a un tema de interpretación legal determinar cuál es la legislación que le es aplicable, de los antecedentes recién dados a conocer, puede concluirse que, siendo la Universidad de Chile una de carácter estatal, no se rige por la ley 19.886 cuando requiera de un bien o servicio proveniente de un órgano público o cuando actúa de proveedor de un servicio a un ente de esa naturaleza, lo cual, por cierto, impide que se le aplique el precepto legal impugnado integrante de ese cuerpo legal, por lo que todas sus alegaciones terminarían siendo puramente abstractas.

TRIGÉSIMO OCTAVO: La conclusión anterior afirma la convicción de los ministros que suscriben esta sentencia en cuanto a que el reproche de constitucionalidad fundado en el principio de servicialidad del Estado contemplado en el art. 1° inciso 4° de la Carta no envuelve un problema de constitucionalidad sino



de simple legalidad, por cuanto corresponde a los jueces del fondo aplicar las normas legales pertinentes para determinar si a la Universidad de Chile le es aplicable el precepto impugnado en estos autos.

VI. OTROS DEFECTOS FORMALES DE QUE ADOLECE EL REQUERIMIENTO

TRIGÉSIMO NOVENO: A mayor abundamiento, y sin perjuicio de los argumentos que se han dado a conocer en los considerandos anteriores relacionados con la fundamentación de los preceptos legales impugnados, necesariamente el requerimiento debe ser rechazado porque éste adolece de una serie de defectos de carácter formal que nos llevan a considerar que nos encontramos frente a un conflicto en el que la declaración de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad no producirá efectos útiles ven él.

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

CUADRAGÉSIMO: Ha de tenerse presente que la gestión pendiente corresponde a una denuncia de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales y que se encuentra recién en etapa de juicio, habiéndose fijados como hechos a probar: “1. Existencia de relación laboral entre las partes, en los términos que se indica en la demanda, y antecedentes de la misma, labores desempeñadas por la demandante, remuneración percibida, lugar de prestación de los servicios, jornada de trabajo, entre otros. 2. Haber sido despedida la demandante en la fecha y forma que indica en su presentación. En su caso, existencia de los hechos en que funda la demandada el despido y haber incurrido en ellos la actora. 3. Si correspondiere, efectividad de adeudarse a la demandante las prestaciones laborales, previsionales y de seguridad social, feriado legal y bonos, cuyo pago demanda en autos. En la afirmativa, periodo y monto adeudado. 4. En su caso, efectividad que en el despido de la demandante haya habido vulneración a sus derechos fundamentales” (fs. 388).

CUADRAGÉSIMO PRIMERO: Pues bien, de acuerdo con el art. 93 N° 6 de la Constitución, la atribución del Tribunal Constitucional es resolver la inaplicabilidad de un precepto legal “cuya aplicación en cualquier gestión que se siga ante un tribunal ordinario o especial, resulte contraria a la Constitución”, exigiendo el inciso 11° del mismo art. 93 que “la aplicación del precepto legal impugnado pueda resultar decisivo en la resolución del asunto”.

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

CUADRAGÉSIMO SEGUNDO: En efecto, la inaplicabilidad, que surte efectos en un caso concreto, en una gestión y ante un tribunal determinados, no sirve para producir el resultado esperado por la requirente.

No es la aplicación de los preceptos impugnados en esta gestión pendiente la que produciría los efectos inconstitucionales que reclama el requirente, sino que una



aplicación futura e indeterminada de éstos -en especial del artículo 4° de la ley 19.886- dentro de un proceso de contratación pública, en la cual una posible declaración de inaplicabilidad no tiene efecto alguno.

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

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

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

CUADRAGÉSIMO CUARTO: En definitiva, la afectación a los derechos del requirente sólo podría plantearse cuando la referida denuncia se resuelva y únicamente en la etapa de ejecución del fallo, lo cual supone que exista una sentencia ya ejecutoriada. Por lo tanto, el problema que plantea el requirente no tiene efecto alguno en el inter de la relación laboral, sino que se vincula con el derecho administrativo, cual es la incorporación en el registro de proveedores del requirente en su calidad de condenado por vulneración de derechos fundamentales del trabajador. Solo entonces el acto administrativo que inhabilite a la requirente para contratar con entidades públicas por dos años, como ya se expresó, podrá impugnarse por las vías administrativas o judiciales que correspondan.

CUADRAGÉSIMO QUINTO: 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 DEDUCIDO. OFÍCIESE.**
- II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**
- III. QUE NO SE CONDENA EN COSTAS A LA PARTE REQUERENTE POR ESTIMARSE QUE TUVO MOTIVO PLAUSIBLE PARA LITIGAR.**

DISIDENCIA

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

1°. Que el presente requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad ha sido interpuesto en representación de la Universidad de Chile, Casa de Estudios demandada en el marco de un proceso laboral seguido ante el 1° Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago, bajo el RIT T-1744-2021, proceso caratulado “AVILÉS/UNIVERSIDAD DE CHILE”, correspondiente a una denuncia de tutela laboral por vulneración de derechos fundamentales durante la vigencia de la relación laboral con ocasión del despido.

2°. Que en el contexto judicial descrito la requirente cuestiona la constitucionalidad que para el caso particular supone la aplicación de los preceptos legales reprochados, disposiciones que como es sabido, contemplan el impedimento de contratar con la Administración del Estado como consecuencia de condenas laborales por prácticas antisindicales o por vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores, que hayan sido impuestas en el plazo de dos años previos a la presentación de la oferta, formulación de la propuesta o suscripción de la convención según la modalidad de contratación de que se trate.

3°. Que, en este orden de circunstancias, forzoso resulta traer al presente razonamiento, aquellos criterios jurisprudenciales que se han planteado en numerosos casos por parte de esta Magistratura y que incluso han recaído en presentaciones efectuadas por Casas de Estudios Superiores y por qué no recordar, por esta misma Universidad de Chile, en cuestionamientos de constitucionalidad concreta respecto de estos mismos preceptos legales del artículo 4° de la Ley N° 19.886 y 495 del Código del Trabajo, frente a eventuales condenas laborales, lo que en la práctica se traduce en la imposición de una sanción anexa a dicha respuesta punitiva del orden jurídico laboral, la que se produce por la aplicación de ambos preceptos legales objetados y 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 tal como se ha señalado en antecedentes jurisprudenciales, 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 de una medida legal de prohibición de ingentes consecuencias. En efecto, establecida una conducta atentatoria al ordenamiento jurídico laboral e impuesta la condena correspondiente por la jurisdicción competente, por el solo ministerio de la ley se impone automáticamente otra sanción consistente en la inhabilitación para contratar con el Estado como reproche a una conducta que ya ha sido debidamente castigada.

6°. Que 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 este sentido, tratándose de un cuerpo legal -el de la Ley N° 19.886- cuya regulación se vincula con el establecimiento de un estándar de requisitos objetivos de índole técnico, económico y de probidad que deben estar presente en todos quienes pretendan contratar con la Administración del Estado, de modo de asegurar un tratamiento igualitario de acceso a todos los potenciales oferentes, no se advierte la justificación y fundamento de una norma de efectos absolutos en la exclusión de contratantes, a partir de haber sido objeto de una determinada condena, con prescindencia de considerar la entidad de la sanción impuesta, el cumplimiento de la misma o las características particulares del reproche efectuado, cuestión que necesariamente genera además un cuestionamiento desde la proporcionalidad 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 aquélla 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 4°, resultando anómala e indeterminada, pues, en estricto rigor no se está frente a lo que la doctrina nacional ha entendido como sanción administrativa, esto es, “[...] un acto decisorio desfavorable, que se emita por un sujeto dotado de potestades públicas administrativas, que la medida esté antecedida de un procedimiento previo, y que su finalidad sea la represión de una contravención normativa” (Enteiche, Nicolás, *Las Sanciones Administrativas: el problema de la proporcionalidad*, Tirant Lo Blanch, 2017,). De acuerdo a lo anterior y siguiendo al mismo autor, la sanción, medida o castigo que no es impuesto por acto alguno, ni por órgano de la Administración, que emana del mismo precepto legal impugnado y que se impone ipso facto -salvo el mero registro por la Dirección del Trabajo-, sin que se contemple un procedimiento de impugnación que permita, al menos, revisar la entidad de la infracción laboral y, en consecuencia, graduar el tiempo de prohibición para contratar con el Estado, no es más que una “autotutela ejecutiva”. y agrega a continuación “Sabemos que el Tribunal Constitucional chileno ha establecido que un castigo administrativo debe someterse al debido proceso, ínsito en el artículo 19 N° 3 de la Constitución Política, en cuanto a la formulación legal de una atribución castigadora. El elemento del debido proceso que radica como esencial respecto de las sanciones administrativas es aquel que obliga a que el castigo esté precedido de un procedimiento administrativo y judicial, previo a su aplicación práctica. De omitirse un debido procedimiento, la norma que establezca la sanción será únicamente una manifestación de la excepcional autotutela ejecutiva de la Administración” (Enteiche, “Acerca de las sanciones administrativas”, en *Actualidad Jurídica* N° 29, 2014, p.234-235).

14°. 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.

15°. Que, en efecto, desde la perspectiva judicial en general y de justicia constitucional en el presente caso, en el cual la jurisdicción laboral resuelve de acuerdo a su propia regulación las infracciones propias del ramo, ya sea aplicando multas o condenando al pago de las indemnizaciones que correspondan y, en todo caso, observando las reglas de un debido proceso laboral, no se logra justificar la



razonabilidad ni la proporcionalidad de la medida prohibitiva del artículo 4º de la Ley 19.886 sobre contratación pública. Porque, sin perjuicio de que pueda ser pertinente la procedencia de una regulación laboral específica que promueva la observancia de los derechos de los trabajadores, ella debe encontrarse en la propia normativa laboral y no en la legislación administrativa, por imperativos derivados tanto de la certeza jurídica, así como de la garantía de un justo y racional procedimiento. Más aún, el establecimiento de la medida legal prohibitiva en cuestión, que opera como un mecanismo de castigo, una vez que se ha condenado judicialmente al infractor, resulta inadecuada, innecesaria y, principalmente, desproporcionada, pues, el equilibrio jurídico entre los intereses en el conflicto correspondientes a las partes empleadora y trabajadora, que puede reestablecerse a través de la respectiva condena en sede laboral, resulta alterado y roto por la imposición al empleador de la prohibición de contratar con el Estado, generándole una evidente conculcación de derechos fundamentales, es decir, la ley excede todos sus límites constitucionales ya señalados anteriormente.

16º. Que de este modo 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)

17º. 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.

18º. Que por lo demás, y tal como lo ha señalado anteriormente este Tribunal Constitucional “[l]a inconstitucionalidad del precepto contenido en el inciso 1º del



artículo 4° de la Ley N° 19.886 se manifiesta, fundamentalmente, en tanto aquel obsta participar a todos los empleadores condenados por igual, con independencia de su comportamiento individual y sin atender a que puedan haber cumplido el respectivo fallo condenatorio, en su oportunidad. La disposición, entonces, opera con desaprensión a las particulares circunstancias, que pueden constituir como diverso un caso respecto de otro, imponiendo un tratamiento idéntico en todo evento. Pese a que pueden cometerse infracciones no iguales –desiguales - la respuesta del legislador, materializada en la norma impugnada, es y será siempre la misma”. (STC 10018-20 c. décimo séptimo) A mayor abundamiento, esta Magistratura ha entendido que “la disposición cuestionada desborda los límites que debe respetar el Legislador a la hora de perseguir y castigar a quienes cometen ilícitos, conforme a la Carta Fundamental. Por cuanto, cualquiera sea la naturaleza o entidad de la falta cometida, con prescindencia absoluta de su extensión o gravedad, siempre e ineluctablemente la disposición legal objetada da lugar a esa sanción única de obstrucción contractual durante el lapso inamovible e invariable de dos años” (STC 3750-17, c. noveno).

19°. 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.

20°. Que en este contexto 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).

21°. 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 exige 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.

22°. Que la conclusión anterior ha sido ya recogida en nuestra jurisprudencia constitucional que expresamente ha señalado que “la Ley N° 19.886 no contempla la oportunidad para discutir ante los tribunales laborales la procedencia o duración de esta pena de inhabilitación impuesta en virtud del inciso primero de su artículo 4°. De modo que si el afectado nunca tiene una posibilidad para discutir la procedencia o extensión de esta verdadera pena de bloqueo contractual, inexorable e indivisible, que impone directamente dicho precepto legal, entonces se consagra una sanción de interdicción con ejecución directa e inmediata, esto es que opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámite, habida cuenta de que se valida y surte efectos con su sola comunicación, independientemente de la conducta del afectado. En circunstancias que, con arreglo al derecho escrito y natural, no hay sanción válida sin juzgamiento previo. A partir del artículo 19, N° 3°, inciso sexto, constitucional, la cuantiosa jurisprudencia que avala este aserto es demasiado conocida para que sea necesaria otra cosa que reiterarla nuevamente, ante una ley que hace de la aplicación de cierta sanción un hecho puramente maquinal”. (STC 3570-17 c. decimocuarto).

23°. Que, por ende, resulta incuestionable que la imposibilidad de contratar con la Administración del Estado, durante el plazo de dos años, por aplicación de los preceptos impugnados, genera una afectación patrimonial ingente. Al respecto y tal como ha señalado esta Magistratura, no es la entidad de la pérdida económica la que justifica la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, sino que es la infracción a la garantía constitucional derivada de la aplicación de un precepto legal, siendo ello lo que ocurre en la especie a propósito de la imposibilidad de contratar que deriva de la aplicación de los preceptos legales.

24° Que, en añadidura a los argumentos expuestos, que no son más que la reseña de la jurisprudencia consolidada sobre la materia, la particularidad del caso concreto constituye un elemento que no puede ser obviado en el presente razonamiento, atendido el carácter de control concreto de constitucionalidad que sustenta la acción de inaplicabilidad por inconstitucionalidad. Y en tal sentido, la naturaleza de la Casa de Estudios Superiores que ha accionado ante esta Magistratura no constituye un elemento que permita sostener que la inhabilitación que resulta de la aplicación de los preceptos legales reprochados no rige en la especie por aplicación del artículo 37 de la Ley N° 21.094, Sobre Universidades Estatales, disposición que señala lo siguiente:

“Artículo 37.- Convenios excluidos de la ley N° 19.886. No obstante lo señalado en el artículo anterior, quedarán excluidos de la aplicación de la ley N° 19.886 los convenios que celebren las universidades del Estado con los organismos públicos que formen parte de la Administración del Estado y los convenios que celebren dichas universidades entre sí.

De la misma manera, estarán excluidos de la aplicación de la citada ley los contratos que celebren las universidades del Estado con personas jurídicas extranjeras o internacionales para el suministro de bienes muebles necesarios para el cumplimiento de sus funciones y que, por sus características específicas, no puedan ser adquiridos en Chile.”

25°. Que el artículo “anterior” a que alude la disposición reseñada, señala en su tenor literal, lo siguiente:



“Artículo 36.- Normas aplicables a los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios. Los contratos que celebren las universidades del Estado, a título oneroso, para el suministro de bienes muebles y de los servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, se regirán por el artículo 9 del decreto con fuerza de ley N° 1, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la ley N° 18.575, orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado; y por las disposiciones de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, y de su reglamento.”

26°. Que tal como se aprecia, la norma del artículo 36 de la Ley N° 21.094 es clara en indicar cual es el estatuto jurídico aplicable a las contrataciones a título oneroso de suministros y prestación de servicios que suscriban las Universidades como la requirente. Y dicha regulación es expresa en establecer que estos contratos que las entidades en cuestión celebren para el desarrollo de sus funciones se someterán a las regulaciones de la Ley N° 18.575 orgánica constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado y por las disposiciones de la ley N° 19.886, de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios, así como su reglamento.

27°. Que, en este sentido, resulta claro que los contratos que la requirente quisiera celebrar y que se vinculen con bienes y servicios para el desarrollo de sus funciones, están sujetos a los términos de la Ley N° 19.886 y, en tal contexto, a la sanción que contempla el artículo 4° de dicho cuerpo legal. Tal como expuso la propia requirente en su presentación, conforme a un informe del año 2016 la Universidad de Chile es la principal Casa de Estudios Estatal proveedora en Mercado Público, agregando que desde 2019 a inicios de 2021 recaudó por concepto de venta o prestación de servicios más de veintiocho mil millones de pesos.

28°. Que frente a esta regulación, el artículo 37 de la misma Ley 21.094 excluye de la aplicación de la Ley N° 19.886 los convenios que pudiera celebrar la requirente con organismos públicos que formen parte de la Administración del Estado, así como los que celebre con otras Universidades Estatales. A ello se suma la exclusión del inciso segundo referida a contratos que pudiera celebrar la requirente con personas jurídicas extranjeras o internacionales para el suministro de bienes muebles necesarios para el cumplimiento de sus funciones y que, por sus características específicas, no puedan ser adquiridos en Chile.

29°. Que tal como se advierte, la exclusión que contempla el mencionado artículo 37 tiene un ámbito específico de aplicación, referido a convenios (en los términos del inciso primero) con entidades públicas y otras universidades, mientras que en el caso del inciso segundo se evidencia un contraste con la regulación del artículo 36 en cuanto se habla de “contratos” para suministro de bienes muebles adquiridos fuera de Chile. En tal sentido, la no aplicación de la Ley N° 19.886 y por tanto del artículo 4° de dicho cuerpo legal únicamente será posible en los casos de excepción que contempla el mencionado artículo 37 de la Ley N° 21.094, por cuanto, la regla general que dicho cuerpo legal contempla es la sujeción de los contratos onerosos que celebren las universidades estatales a la Ley de Bases sobre Contratos Administrativos de Suministro y Prestación de Servicios.

30°. Que lo anterior constituye una interpretación armónica con el ordenamiento jurídico, pues de lo contrario habría que concordar que la regulación del artículo 4° de la Ley N° 19.886 no es aplicable a las universidades estatales



porque la regla de excepción del artículo 37 de la Ley N° 21.094 se aplica con preeminencia al principio general que consigna el reseñado artículo 36 de la Ley sobre Universidades Estatales. Dicho en otros términos ¿cuál sería el criterio de hermenéutica lógico para entender que en este caso la regla de excepción prima por sobre el régimen general?. Por lo demás, al revisar la historia legislativa de la Ley N° 21.094, es posible advertir que al discutirse la norma en cuestión (entonces artículo 26) que se refería a las normas aplicables a los contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, se presentó una indicación de los entonces diputados Jackson, Poblete y Vallejo y de los diputados Girardi y González para incorporar un inciso segundo del siguiente tenor:

“Con todo, la exclusión para formular propuestas o suscribir convenciones, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, prevista en el inciso primero del artículo 4° de la ley N° 19.886, no afectará a las Universidades del Estado cuando actúen como proveedores de bienes y servicios a las entidades indicadas en el inciso segundo del artículo 1° de dicho cuerpo legal”. (Historia de la Ley N° 21.094 página 139)

Esta indicación, aprobada en su momento con cambios en su redacción, finalmente no llegó al texto legal definitivo de la Ley N° 21.094 y no forma parte de su artículo 36, evidenciando que esta regulación, que hubiese excluido explícitamente a las universidades estatales de la aplicación de la sanción que consigna el artículo 4° de la Ley N° 19.886, finalmente no fue incluida en el cuerpo legal en comento, por lo que no fue la intención final del legislador hacer tal distinción y exonerarla de la sanción que contempla la norma cuya inaplicabilidad se solicita.

31°. Que por lo demás, donde el legislador no ha sido explícito en la exclusión de una consecuencia jurídica, no corresponde a estos jueces hacer un ejercicio interpretativo que desatiende el tenor legal de la disposición para forzar una supuesta conformidad con el texto constitucional, pues la labor de esta Magistratura Constitucional no es otra que la de evitar que el resultado inconstitucional concreto se produzca efectivamente y, en tal rol, no le compete hacer una suerte de “apuesta” en orden a estimar cómo el juzgador de la instancia debiera interpretar un determinado precepto legal para evitar una afectación constitucional de la parte requirente. En el caso concreto esa posibilidad de afectación para la Universidad de Chile es real, deriva de la aplicación al caso concreto de la sanción que consigna el artículo 4° de la Ley N° 19.886, está respaldada por el tenor literal del precepto legal y por la historia legislativa de la Ley N° 21.094 y en tal contexto es que estos jueces constitucionales se manifiestan en favor de la inaplicabilidad de dicho precepto legal.

32°. Que por último, cabe señalar que el requerimiento también cuestiona la expresión *“Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro”*, contenida en el artículo 495 del Código del Trabajo. Sobre el particular, baste con indicar -siguiendo la jurisprudencia de esta Magistratura- que “[e]sta norma del orden laboral constituye complemento indispensable para la aplicación de la inhabilidad de contratar, pues se relaciona con la materialización de la misma, por parte de la Administración del Estado” (STC 10018-20 c. vigésimo primero). En atención a lo indicado, estos jueces constitucionales estiman que por ser un precepto legal que permite que la inconstitucionalidad latamente explicada derivada del artículo 4 de la Ley N° 19.886 se concrete, esta disposición del artículo 495 del Código Laboral, también debe ser declarada inaplicable por inconstitucional para el caso concreto.



PREVENCIÓN

El Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE concurre al rechazo del presente requerimiento compartiendo solamente lo señalado en los considerandos 33º al 38º y teniendo particularmente presente las siguientes motivaciones:

1º. A diferencia de aquellos otros litigios constitucionales relativos a los efectos contrarios a la Constitución que pueden generar los preceptos legales impugnados, y que han sido promovidos ante esta Magistratura por proveedores que no pertenecen al Estado, el presente caso es instado por una institución que forma parte de la Administración del Estado. Esta última condición, que las universidades estatales comparten con las empresas públicas, determina un razonamiento y una decisión distinta de todos aquellos casos en que el sujeto que promueve la inaplicabilidad es titular irrestricto de derechos constitucionales y donde, por tanto, la normativa impugnada en autos puede ser libremente confrontada con un sistema más o menos completo de derechos y garantías constitucionales.

2º. En el caso de los órganos de la Administración del Estado, la norma de exclusión que configura el inciso primero del artículo 4º de la Ley N° 19.886 no opera ni como norma sancionatoria ni como una norma restrictiva de derechos. Por el contrario, ella opera como una norma configuradora de una competencia contractual atribuida por el legislador y cuyo contenido no posee una garantía constitucional-institucional. Esta última circunstancia es relevante dado que, a diferencia de instituciones como los municipios, las universidades estatales carecen de una autonomía constitucional que pudiese tener —en el supuesto que ella existiera— un contenido suficientemente determinable como para inhibir al Legislador de su capacidad para diseñar el contenido de las competencias de dichas instituciones o como para configurar un efecto contrario a la Constitución en esta sede. En este sentido cabe recordar que el texto constitucional vigente, a diferencia del antiguo artículo 10 N° 7 de la Constitución de 1925 (modificado por la Ley N° 17.398), no atribuyó a las universidades estatales autonomía académica, administrativa y económica.

3º. El requerimiento argumenta un efecto contrario a la Constitución a partir de una premisa, cual es la supuesta naturaleza sancionatoria que —para las universidades estatales— tendría el precepto contenido en el artículo 1º de la Ley N° 19.886. Se trataría, básicamente, de una sanción carente de razonabilidad (infringiendo el artículo 19 N° 2 de la Constitución), impuesta en contradicción con el principio constitucional del *non bis in idem* y del debido proceso (artículo 19 N° 3 de la Constitución), que además lesiona el derecho constitucional de propiedad de la requirente a causa de su correspondiente detrimento patrimonial (artículo 19 N° 24 de la Constitución).

4º. Con relación a la supuesta naturaleza sancionatoria del precepto contenido en el artículo 4º, inciso 1º, de la Ley N° 19.886, es preciso que hacer presente una distinción que es fundamental: cuando la regla impugnada opera sobre quien tiene un derecho constitucionalmente garantizado, ella se erige institucionalmente como una sanción al retribuir una conducta con un mal consistente en la limitación o privación de ese derecho; en cambio, cuando ella opera sobre un ente público que solamente tiene una competencia legal para contratar, la



regla no le está retribuyendo con ningún mal sino que solamente está suspendiendo el ejercicio de una competencia atribuida por un periodo de tiempo. Transformar el legítimo debate sobre el diseño de las autonomías legales en una disputa sobre los límites constitucionales de las aflicciones que puede imponer el legislador a las personas es, a juicio de este Suplente de Ministro, un artificio para el que no ha sido diseñada la inaplicabilidad ni ninguna de las competencias de esta Magistratura constitucional. Por el contrario, justamente porque esta instancia procesal es una de análisis concreto, es que resulta necesario desentrañar las particularidades de casos como el presente.

5º. Tratándose entonces de un precepto legal que suspende el ejercicio de una competencia que también es legal y que no tiene un resguardo constitucional, todo análisis de razonabilidad o de proporcionalidad deviene en uno de mérito que está vedado a esta Magistratura.

6º. El precepto contenido en el artículo 4º inciso 1º de la Ley N° 19.886 puede generar efectos sobre los contornos de la autonomía institucional en su dimensión administrativa y económica, al suspender la competencia para celebrar contratos y prestar servicios remunerados, como reza el artículo 39 de la Ley N° 21.094. Este efecto, que surgiría de la aplicación sistemática de esa multiplicidad tan densa de reglas que constituye el Derecho administrativo, no es en todo caso un efecto contrario a la Constitución máxime si, como se ha dicho, es ese propio sistema de reglas el que ha prevenido la situación con una norma como la contenida en el artículo 37 de la Ley N° 21.094. Cómo juega una u otra regla legal, y cómo responde el resto de las instituciones públicas al margen abierto por la Ley N° 21.094 es una cuestión que debe ser debatida en otra instancia.

Redactó la sentencia la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, la disidencia el Ministro señor JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, y la prevención el Suplente de Ministro señor MANUEL NÚÑEZ POBLETE.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 13.441-22-INA

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 José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz, Suplente de Ministro señor Manuel Antonio Nuñez Poblete y señor Rodrigo Patricio Pica Flores.

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



BE0405A9-A534-4BF5-954A-DDF40776430E

Este documento incorpora una firma electrónica avanzada. Su validez puede ser consultada en www.tribunalconstitucional.cl con el código de verificación indicado bajo el código de barras.