



2022

REPÚBLICA DE CHILE
TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Sentencia

Rol 12.989-2022

[6 de octubre de 2022]

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

UNIVERSIDAD DE CHILE

EN EL PROCESO RIT T-1117-2021, RUC 21-4-0354377-K, SEGUIDO ANTE EL
PRIMER JUZGADO DE LETRAS DEL TRABAJO DE SANTIAGO

VISTOS:

Con fecha 2 de marzo 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, segunda frase, de la Ley N° 19.886, y 495, inciso final, del Código del Trabajo, para que ello incida en el proceso RIT T-1117-2021, RUC 21-4-0354377-K, seguido ante el Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago.

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados dispone lo siguiente:

“Ley N° 19.886

(...)

Artículo 4º. (...). *Quedarán excluidos quienes, dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención, según se trate de licitaciones públicas, privadas o contratación directa, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador, o por delitos concursales establecidos en el Código Penal.*”



“Código del Trabajo

(...)

Artículo 495.- (...)

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

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

Explica la requirente que la gestión pendiente se inicia por causa laboral deducida en su contra por doña Daniela Gumera Hurtado, quien alega haberse desempeñado como asistente comercial en la Facultad de Medicina, encargada de la captación y venta de programas de postgrados de dicha Unidad, como diplomados y magíster, desde noviembre de 2018, siendo renovada su nombramiento sucesiva e ininterrumpidamente hasta el año 2021. Indica que, el 5 de mayo de 2020, comenzó su periodo de licencia médica por pre y post natal, que debía extenderse hasta el día 7 de marzo de 2021. Sin embargo, por inconvenientes de salud, desde el 8 de marzo del mismo año en adelante continuó con licencia médica. Durante todo el periodo que se ha encontrado con licencia médica, alega que no le han pagado por el promedio de sus comisiones, sino bajo solamente su sueldo base, con una merma en el pago de las licencias, además de una serie de hechos que, relata, constituyen vulneraciones a las garantías de integridad física y psíquica, dignidad como ser humano y el derecho a la libertad de trabajo, garantizados en la Constitución.

Finalmente, se solicitó al Primer Juzgado de Letras del Trabajo de Santiago la indemnización del artículo 489 del Código del Trabajo por un monto de \$25.310.967, entre otras medidas reparatorias.

La requirente señala que opuso excepciones, formuló alegaciones y defensas, y contestó la denuncia, descartando, indica, cualquier actuación que podría significar la vulneración de las garantías fundamentales del denunciante.

Como cuestión previa opuso excepción de incompetencia absoluta. Luego, refiere que los hechos relatados en la denuncia no son efectivos o bien están parcialmente relatados. Las medidas que supuestamente afectarían los derechos fundamentales del actor fueron adoptadas por la Universidad de Chile conforme su normativa interna y la Ley N°18.834, en atención a los acuerdos de la Unidad en que se desempeña el actor y a sus circunstancias.

Se efectuó audiencia preparatoria el día 18 de noviembre de 2021, dejándose la resolución de la excepción opuesta para la sentencia definitiva. Se fijó audiencia de juicio oral.

Desarrolla que, en caso de ser declarado por sentencia judicial que la requirente ha incurrido en una infracción a los derechos fundamentales del trabajador, que es lo que la actora busca que sea declarado por el juez de fondo en la gestión pendiente, según el mandato legal, debe remitirse necesariamente por el Tribunal el fallo para que la Dirección del Trabajo proceda a registrarla y, automáticamente, dejar a la entidad excluida, 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, de convenir con el Estado y sus organismos.

Lo anterior genera contravenciones concretas a la Constitución.

Analiza la función pública de la Universidad de Chile y su relación con otros organismos del Estado. Para ello explica el régimen constitucional, legal y administrativo de la Universidad de Chile, Institución de Educación Superior de carácter estatal, funcionalmente descentralizada y con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, según lo señala su Estatuto Orgánico, cuyo actual texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L N°3, de 2006, del Ministerio de Educación. Es un servicio público que, como universidad estatal, integra la administración centralizada del Estado, afecta a la Ley N°18.575, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue aprobado mediante el D.F.L N°1, de 2000, del Ministerio Secretaría General de la Presidencia.

Precisa la actora que no fue creada solo para cumplir funciones administrativas típicas, pues principalmente 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, en beneficio o utilidad del país en el contexto universal de la cultura.

La Universidad de Chile, explica, se obliga al más completo conocimiento de la realidad nacional y a su desarrollo por medio de la investigación y la creación, postula al progreso integral, equilibrado y sostenible del país, aportando a la solución de sus problemas desde la perspectiva universitaria, y propende al bien común, a la formación de una ciudadanía inspirada en valores democráticos, procurando el resguardo y enriquecimiento del acervo cultura nacional y universal. Para el cumplimiento de las funciones antes descritas, la propia ley refuerza la noción de autonomía. En cuanto a la organización y funcionamiento interno, es la Universidad de Chile desconcentra parte importante de sus atribuciones en unidades académicas y otros servicios que dependen administrativamente del Nivel Central.

En la Universidad existen catorce Facultades que cultivan de forma permanente una o más áreas del conocimiento, desarrollando de forma integrada la docencia, investigación, creación, extensión y la prestación de servicios en el campo que les es propio, de conformidad a la ley. Al interior de la estructura de estas unidades destaca la figura de los Centros, organismos académicos que se constituyen por acuerdo del Consejo Universitario, a propuesta de una Facultad o del Rector, y que cumplen tareas académicas, de investigación y de extensión en ámbitos específicos o estratégicos y que podrán prestar servicios en áreas de su competencia.

A dos años del inicio de la crisis de COVID-19 a nivel mundial, numerosos hitos dan cuenta de la contribución realizada por el plantel de la Universidad de Chile para sobrellevar esta emergencia y apoyar a la comunidad. El Hospital Clínico de la Universidad de Chile y sus profesionales han estado en la primera línea de combate frente a la pandemia y han redoblado sus esfuerzos para atender en la emergencia, respondiendo a las necesidades de la población.

Durante el año 2020, la Universidad de Chile puso sobre la mesa el debate relacionado con la producción de vacunas y, a finales del mismo, toda la red de laboratorios universitarios fue traspasada al Ministerio de Salud con el objetivo de aumentar la eficacia y comunicación entre las partes.



Explica que en el cumplimiento de la función pública que radica en su misión y visión, la Institución se muestra como un órgano que excede la definición clásica del artículo 28° de la Ley N°18.575, pues ella ofrece, a través de su compleja y heterogénea estructura interna, los más diversos servicios a la comunidad, muchos de ellos directamente vinculados con órganos del Estado, situación que no es la habitual en otros entes públicos.

En lo que respecta al estatuto jurídico de la función pública universitaria, agrega que el fundamento constitucional de la función pública encuentra su consagración positiva en el artículo 38 de la Constitución. El artículo 43 de la Ley N°18.575, junto con confirmar el régimen estatutario de la función pública, reconoce la existencia de estatutos especiales en virtud de las características particulares de las profesiones y actividades que desarrollen los servidores públicos. Lo dispuesto en el inciso segundo del artículo 43, corresponde al caso de los académicos de las Instituciones de Educación Superior, como la Universidad Chile, tal como se consagra en el artículo 162 del Estatuto Administrativo.

La Ley N° 21.094, al regular a las Universidades Estatales, reconoce el estatuto jurídico general de la función pública, que arranca desde la Constitución, se desarrolla en la Ley N° 18.575 y en el Estatuto Administrativo.

A su turno, explica, en la relación con los otros órganos del Estado. La autonomía y descentralización que caracterizan a la Universidad de Chile resulta extensa en consideración de sus fines; sin embargo, debe mantener incólume la obligación de relación y coordinación con los demás órganos del Estado. Uno de los axiomas fundamentales del Derecho moderno pregona que el Estado se encuentra al servicio de la persona, conforme lo previsto en el artículo 1° de la Constitución.

Especifica que existen concreciones a nivel legal del precepto, esto es, la obligación de los órganos de la Administración del Estado de cumplir las funciones que le son propias de forma coordinada y propender a la unidad de acción, evitando con ello la duplicación o interferencia de funciones, lo que se deriva en los artículos 3°, inciso segundo, y 5°, inciso segundo, de la Ley N°18.575. El deber de coordinación y actuación con eficiencia y eficacia también se encuentran presentes en los artículos 33, inciso tercero, 118, inciso octavo, y 123, inciso primero, de la Constitución. El Tribunal Constitucional ha señalado que la coordinación es reconocida por la Constitución como un “principio de la organización de los órganos de la administración del Estado”.

A su turno, el artículo 1° de la Ley de Compras Públicas, normativa específica sobre la materia, señala que los contratos que celebren los órganos de la Administración a título oneroso para el suministro de bienes muebles y servicios que se requieran para el desarrollo de sus funciones, deben ajustarse a las normas y principios de dicho cuerpo legal y su reglamentación. Por su parte, los artículos 36 y siguientes de la Ley N° 21.094, regulando a las universidades estatales desde su perspectiva de compradores, impone a éstas aplicar los procedimientos de la Ley de Compras Públicas para suministrarse de los bienes y servicios que requieran para el cumplimiento de sus fines.

Hace presente que el artículo 37 de la misma Ley dispone que 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, son eximidos de la aplicación de la Ley N° 19.886. Por otra parte, el artículo 39 de la misma Ley, establece que las Universidades del Estado “podrán ejecutar y celebrar



todos los actos y contratos que contribuyan al cumplimiento de su misión y de sus funciones”.

Dicha norma viene en solucionar la posición desmejorada de las Universidades Estatales frente a los Órganos de la Administración del Estado regulados por el D.L. N°1.263, de 1975, Ley Orgánica de Administración Financiera del Estado, y sus modificaciones, permitiéndoles celebrar convenios de colaboración en términos similares como una más de las formas para llevar a cabo sus fines de interés público.

Agrega la requirente que el legislador tuvo en consideración que la Administración del Estado es un complejo orgánico que se encuentra investido de potestades públicas para el logro de los fines que son también públicos y que su actuación formalizada no solo se realiza mediante la emisión de actos unilaterales (reglamentos y actos administrativos en general), sino también a través de acciones concertadas con otros sujetos de derecho, puesto que, al igual que los privados, celebra habitualmente convenios o contrato.

Explica que, como Institución de Educación Superior, no solo adquiere productos y servicios en el mercado público para su normal funcionamiento, sino también ofrece una gran variedad de ellos mediante dichas fórmulas contractuales, constituyendo un importante mecanismo a través de los cuales se da cumplimiento a los fines institucionales y al mandato de coordinación de la función pública.

Según lo señalado en el informe jurídico emitido por la Dirección de Compras enviado mediante Oficio Ordinario N°113, de 11 de enero de 2016, la Universidad de Chile es la principal universidad estatal proveedora en Mercado Público, alcanzando para los años 2014 y 2015 alrededor de un 73% del total transado por dichas instituciones en la plataforma. No solo adquiere productos y servicios en el mercado público para su normal funcionamiento, sino que también puede ofrecer una gran variedad de ellos mediante dichas fórmulas contractuales, constituyéndose a futuro en un importante mecanismo a través de los cuales se da cumplimiento a los fines institucionales y al mandato de coordinación de la función pública. Encontrándose actualmente registrado como proveedor en la Dirección de Compras Públicas.

Argumenta que la aplicación del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo, y del artículo 4°, inciso primero, de la Ley de Compras Públicas en la gestión pendiente, conllevan a excluir a un proveedor órgano de la Administración Pública para contratar con el Estado, de que es parte, permitiendo además su inhabilitación del Registro Oficial de Contratistas de la Dirección de Compras y Contratación Pública, lo cual significa entender que la misma Administración interfiere en el cumplimiento de funciones públicas que ejercen los servicios.

Así, alega que se contraviene a la Constitución en los artículos 1°, inciso cuarto, y 19 numerales 2°, 3° y 24°.

Explica que el principio de servicialidad del Estado, en promoción del bien común, constituye uno de los axiomas más trascendentes del Estado moderno. Dicho principio constitucional, en su concreción legal obliga a todos los órganos de la Administración del Estado, por ende, también a la Universidad de Chile, a cumplir las funciones que le son propias de forma coordinada y propender a la unidad de acción, evitando con ello la duplicación o interferencia de funciones.

En el caso de las Universidades Estatales, como lo es la Universidad de Chile, tanto el principio de Servicialidad del Estado como la obligación de coordinación entre todos los órganos de la Administración del Estado e incluso respecto de otras



Instituciones de Educación, encuentra reconocimiento expreso en la Ley N° 21.094. Las Universidades Estatales están destinadas a cumplir el mandato que impone el principio de Servicialidad del Estado, siendo además obligatorio coordinar su actuar y colaborar con la actividad, no sólo de los demás Órganos de la Administración, sino también con Instituciones de Educación, incluso del ámbito privado.

A dicho efecto desarrolla un conjunto de servicios que presta la Universidad de Chile a los diversos órganos del Estado, y que se materializan en políticas públicas que inciden directamente en el bienestar de la comunidad nacional, en las más diversas áreas.

La aplicación del inciso final del artículo 495 del Código del Trabajo, al mandar el envío y registro de una eventual sentencia condenatoria en contra de la Universidad de Chile; y del artículo 4° inciso primero de la Ley de Compras Públicas, al excluir en el caso concreto a un proveedor órgano de la Administración Pública para contratar con el Estado, de que es parte, permitiendo además su inhabilitación del Registro Oficial de Contratistas de la Dirección de Compras Públicas, impiden el cabal cumplimiento del mandato constitucional de Servicialidad y de coordinación de los Órganos de la Administración del Estado y la total satisfacción de los fines públicos que le son propios, cuyo destinatario final es la mayor realización de la persona humana.

Luego, indica que se infringe el artículo 19 N°2 de la Constitución, que garantiza la igualdad ante la ley. La igualdad mandata que se haga una distinción razonable y objetiva entre aquellos que no se encuentran en la misma situación, por tanto, el estándar a observar será la razonabilidad y la proporcionalidad.

La preceptiva que se estima inconstitucional 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.

El texto del artículo 4° de la Ley de Compras Públicas no es original de dicha norma sino que tiene su origen durante la tramitación del proyecto de Ley N°20.238 que modificó la Ley de Compras Públicas y que introdujo la sanción del inciso 1° del artículo 4° a la Ley de Compras Públicas, relativo a la existencia de condenas por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador y se insistió en varias oportunidades que la exclusión, y por ende la sanción de inhabilitación en el Registro Oficial de Contratistas de la Dirección de Compras Públicas, resulta aplicable a entes particulares que contraten con la Administración del Estado.

La inhabilitación contenida en el artículo 4°, inciso primero, de la Ley de Compras Públicas, responde a la necesidad de exigir a las entidades privadas estándares mínimos de respeto a los derechos de los trabajadores, criterio que sólo podría ser controlado de manera efectiva conociendo sobre sentencias condenatorias en contra de los proponentes en licitaciones o contrataciones directas.

Analizando la Ley N° 21.280, sobre el ámbito de aplicación del procedimiento de tutela laboral, explica que el requerimiento no impugna ni cuestiona la aplicación de las normas sobre tutela de derechos fundamentales a funcionarios públicos sino el tratamiento discriminatorio y la aplicación de normas y sanciones que no fueron



establecidas para, ni consideran la naturaleza jurídica de las Universidades Estatales, como la Universidad de Chile.

El presupuesto normativo, y consecuentemente su aplicación irrestricta al caso concreto implican un tratamiento equivalente a sujetos que son objetivamente diferentes, lo cual carece de una serie de elementos de razonabilidad y proporcionalidad, sobre todo respecto de un ente público y complejo como lo es la Universidad de Chile.

Aun considerando la dictación de la Ley N°21.280, no existen razones ni fundamentos legítimos para justificar la exclusión o inhabilidad para contratar con otros órganos de la Administración del Estado. Las normas legales impugnadas y su aplicación al caso concreto devienen en irracional, si se considera que este tipo de inhabilidad es de naturaleza excepcional y de derecho estricto, lo cual descarta una interpretación por analogía, considerando que la reforma legal ni siquiera se pronunció sobre las normas impugnadas ni sobre la naturaleza compleja y la multiplicidad de servicios que las Universidades Estatales y en especial la Universidad de Chile prestan a lo largo del país.

La aplicación de la sanción dispuesta en el inciso primero del artículo 4° de la denominada Ley de Compras en el caso concreto no supera el test de la razonabilidad contenido en derecho a la igualdad, y por tanto produce efectos contrarios al texto fundamental.

Esta afirmación, añade, se hace más evidente no obstante la aplicación del procedimiento de tutela laboral establecido en el Código del Trabajo a los servidores públicos, cuyo objeto es proteger los derechos fundamentales de los funcionarios, pero en caso alguno aplicar por extensión sanciones y mecanismos no destinados para regular a los órganos de la Administración del Estado, dado que la exclusión e inhabilitación están dirigidas a establecer mayores exigencias para entidades privadas, cuyos trabajadores se rigen plenamente por las normas del Código del Trabajo.

Por otro lado, la aplicación de la sanción dispuesta en el inciso primero del artículo 4° de la Ley de Compras resulta desproporcionada, habida consideración que la aplicación de dicha norma legal al caso en concreto.

Señala que esta situación riñe con el principio de proporcionalidad que rige en el ámbito sancionador estatal, tanto en el Derecho Penal como en el Derecho Administrativo Sancionador cuyas medidas lo constituyen este tipo de inhabilidades. De tal forma, la inhabilitación ante cualquier condena, 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.

Infracción al artículo 19 N°3 de la Constitución, que resguarda la igual protección de la ley en el ejercicio de derechos y la prohibición del *non bis in idem*.

La norma impugnada describe una conducta amplísima, que no individualiza por sus características propias cuáles son en sí mismos los hechos concretos que se valoran por sus repercusiones negativas (prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador), y que deviene por tanto de ser susceptible indebidamente de aplicación indiscriminada, puesto que puede llegar hasta abarcar actuaciones de ínfima significación o apenas reducibles a su formulación genérica, contrariándose de esta forma el axioma de justicia vinculado a la sanción merecida, y verificándose en consecuencia una inconstitucionalidad en su aplicación, lo cierto es



que, atendidas las características particulares y excepcionales del presente caso, su aplicación al caso concreto motiva nuestra especial pretensión en orden a corroborar la intolerancia que genera dicha aplicación al principio de proporcionalidad, reconocido por la Constitución.

La sanción de inhabilidad se presenta como completamente desproporcionada y abusiva, en el caso concreto, desde que no resulta lógico ni justo que, frente a una conducta menor, se le pueda hacer 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.

La aplicación de los preceptos impugnados a la gestión pendiente vulnera la garantía del debido proceso, en la medida que ellos no admiten la posibilidad de discutir, ante Tribunal alguno, la procedencia ni la duración de la sanción que en su virtud se aplica, impidiéndose así el ejercicio del derecho a la defensa.

Lo anterior, por cuanto la sanción establecida en la segunda oración del inciso primero del artículo 4º de la Ley N°19.886, opera ipso facto, de manera tal que respecto de ella no se produce discusión alguna, ni en cuanto a su procedencia, ni en cuanto a su proporcionalidad, ni tampoco en cuanto a su duración, lo cual contraviene la jurisprudencia constitucional que sostiene que no puede haber sanción de plano, no obstante, la gravedad de la sanción.

El inciso final del artículo 495 del Código del Trabajo, sin explicitar ninguna razón ni mencionar siquiera la primera norma, se limita a expresar que copia de la sentencia dictada en procedimientos de tutela de derechos fundamentales debe ser remitida a la Dirección del Trabajo para su registro. Sin otorgar a la requirente ninguna posibilidad de ser efectivamente oída.

La jurisprudencia reciente y uniforme de esta Magistratura se ha pronunciado declarando la inaplicabilidad por inconstitucionalidad los mismos preceptos que la Universidad de Chile impugna en esta sede.

Agrega, a lo anterior, desarrollo de infracción al artículo 19 N°24 de la Constitución, que garantiza el derecho de propiedad.

La eventual aplicación de la norma objetada implica la privación a la Universidad de Chile de parte importante 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. Por tanto, el detrimento no solo es actual, sino que también es futuro y cierto.

Durante el año 2020 la Universidad de Chile vendió a través de Chile Compra la suma de \$15.810.065.169, cifra que se puede extrapolar a las ventas previstas para el resto del año 2021. Ambos años en un contexto de pandemia, aumentando considerablemente las ventas de la Universidad en un año con un contexto de mayor normalidad.

Una pérdida de ingresos cercana a los dieciséis mil millones de pesos constituye un grave detrimento patrimonial para la Universidad de Chile y sus diversas Facultades e Institutos, que ponen en serio peligro su financiamiento, su desarrollo y capacidad para cumplir los diversos fines que la Ley le impone.

Tramitación



El requerimiento fue acogido a trámite por la Primera Sala, a fojas 134, con fecha 30 de marzo de 2022, confiriéndose traslado para el análisis de admisibilidad.

El libelo fue declarado admisible a fojas 150, por resolución de 2 de mayo de 2022, confiriéndose traslados de estilo.

A fojas 157 rola presentación de la parte de la Sra. Daniela Gumera Hurtado, de 19 de mayo de 2022, solicitando el rechazo del requerimiento.

Indica la parte requerida que la gestión judicial pendiente que se invoca en el requerimiento es la tramitación de un procedimiento de tutela laboral, en la que la requirente es denunciada como empleadora por vulneración de derechos fundamentales.

Explica que en la gestión judicial no tienen aplicación decisiva los preceptos legales impugnados. La cuestión objeto del juicio es si el requirente incurrió en la vulneración denunciada, respecto de lo cual los preceptos cuya inaplicabilidad se solicitan no tendrán aplicación decisiva.

Añade que una eventual eliminación de la requirente del registro que le permite celebrar contratos con el Estado y el consecuente registro de la respectiva sentencia por la Dirección del Trabajo sólo podrá ser una consecuencia jurídica de una eventual sentencia condenatoria, y su implementación corresponderá a la etapa de ejecución de la sentencia que se pronuncie en la gestión pendiente, etapa en la cual el requirente podrá valerse de todos los medios de impugnación y recursos que establece la ley.

Así, desarrolla, se trata de un asunto de implementación administrativa de la consecuencia de una eventual sentencia condenatoria para el requirente, del todo ajena al litigio que se ventila en la gestión judicial pendiente.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional exige que el requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad se refiera a un precepto legal que tenga aplicación efectiva en la gestión judicial pendiente de que se trata.

Indica que una eventual aplicación de los preceptos legales impugnados en el requerimiento de autos será futura, incierta e indeterminada; corresponderá a la etapa de ejecución de una eventual sentencia condenatoria y se llevará a cabo según las reglas del proceso de contratación pública.

Se trata de un requerimiento preventivo que se presenta contra una eventual consecuencia jurídica de una sentencia condenatoria en la gestión pendiente. Por ello, el reproche de inconstitucionalidad de este requerimiento es de carácter abstracto, se basa en el supuesto que la requirente será condenada en la actual gestión pendiente y olvida que en todo caso, la sanción cuya inconstitucionalidad se reclama no será aplicada en la causa laboral actualmente en curso sino eventualmente en una etapa posterior, de carácter administrativa y de ejecutoria judicial.

A fojas 166, en resolución de 16 de junio de 2022, se trajeron los autos en relación.

Vista de la causa y acuerdo

En Sesión de Pleno de 7 de julio de 2022 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública y los alegatos del abogado Eduardo Santibáñez Aguilar, por la parte requirente, y del abogado Ariel Wolfenson Rivass, por la parte de Daniela



Gumera Hurtado, adoptándose acuerdo con fecha 28 de julio del mismo año, según certificación del relator.

Y CONSIDERANDO:

PRIMERO: Que, traídos los autos en relación y luego de verificarse la vista de la causa, se procedió a votar el acuerdo respectivo, obteniéndose el resultado que a continuación se enuncia:

La Presidenta del Tribunal, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señor NELSON POZO SILVA, y señoras MARÍA PÍA SILVA GALLINATO y DANIELA MARZI MUÑOZ, votaron por rechazar la acción deducida.

Por su parte, los Ministros señores CRISTIÁN LETELIER AGUILAR, JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ, MIGUEL ÁNGEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ y RODRIGO PICA FLORES, estuvieron por acoger el requerimiento.

SEGUNDO: Que, en esas condiciones, se ha producido empate de votos, con lo cual, atendido el quorum exigido por el artículo 93, inciso primero, N° 6, de la Carta Fundamental para acoger un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, y teniendo en cuenta, de la misma forma, que por mandato del literal g) del artículo 8° de la Ley N° 17.997, Orgánica Constitucional del Tribunal Constitucional, el voto del Presidente de esta Magistratura no dirime un empate, como el ocurrido en el caso *sub-lite*, y, no habiéndose alcanzado la mayoría para acoger el presente requerimiento de inaplicabilidad, éste deberá ser necesariamente desestimado.

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, HABIÉNDOSE PRODUCIDO EMPATE DE VOTOS, NO SE HA OBTENIDO LA MAYORÍA EXIGIDA POR EL ARTÍCULO 93, INCISO PRIMERO, NUMERAL 6°, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA PARA DECLARAR LA INAPLICABILIDAD REQUERIDA, POR LO CUAL SE RECHAZA EL REQUERIMIENTO DEDUCIDO A FOJAS 1.**
- II. **ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.**

VOTO POR RECHAZAR

La Presidenta del Tribunal, Ministra señora NANCY YÁÑEZ FUENZALIDA, y los Ministros señor NELSON POZO SILVA, y señoras MARÍA



PÍA SILVA GALLINATO y DANIELA MARZI MUÑOZ, votaron por rechazar el requerimiento, por los fundamentos que a continuación se señalan:

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

1°. La gestión judicial pendiente que da origen al requerimiento de estos autos consiste en una denuncia por concepto de tutela de derechos fundamentales de un trabajador 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-1117-2021, encontrándose dicha gestión en etapa de audiencia de juicio.

2°. En relación con tal gestión, la Universidad requirente dedujo ante esta Magistratura requerimiento de inaplicabilidad respecto del artículo 4°, inciso primero, de la Ley N° 19.886 y del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo.

3°. La actora invoca que la aplicación de la norma impugnada, en cuanto le impide 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, contenido en el art. 1° constitucional, argumenta que la aplicación de las normas impugnadas impide el cabal cumplimiento del mandato constitucional de servicialidad y de coordinación de los órganos de la administración del Estado y 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, contemplada en el artículo 19, N° 2, de la Constitución, señala que se ve vulnerada 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. 33).

Respecto a 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).

II. IMPLEMENTACION DE POLÍTICAS HORIZONTALES EN LA CONTRATACIÓN PÚBLICA

4°. 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.

5°. 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>

6°. 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.

7°. 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).

8°. 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).

9°. 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.

10°. 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.

11°. Conforme a lo ya expuesto, cabe concluir entonces 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).

12°. 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.

13°. 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°).

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

14°. 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°).

15°. 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, 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 consecucional 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.”*

16°. 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°).

17°. 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

18°. La requirente esgrime, en primer lugar, que la aplicación de los preceptos impugnados vulnera la igualdad ante la ley.

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

19°. 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.

20°. 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°).

21°. 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.

22°. 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 5º, inciso segundo, de la Constitución; iii) el artículo 4º 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

23º. 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. 41).

24º. 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 accesorias que resulta de la sentencia condenatoria.

25º. 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.

26°. 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°).

27°. 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°);

28°. 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°).

29°. En este caso la denunciante en la gestión pendiente solicitó que se declare que los hechos que indica constituyen reiterada vulneración de derechos fundamentales, para pedir que se ordene a la Universidad la realización de la serie de actos que se señalan en su escrito. Mientras tanto, la aplicación del artículo 4° de la Ley N° 19.886 tiene muchas funciones que van más allá de la sanción laboral, tal como se expuso previamente.



c) Derecho de propiedad

30°. 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.

31°. 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. DEFECTOS FORMALES DE QUE ADOLECE EL REQUERIMIENTO.

32°. 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).

a) Preceptos legales no resultan decisivos para la resolución del asunto sometido a la consideración de la judicatura laboral

33°. 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 fichados como hechos a probar: “1. Efectividad de que la denunciada vulneró la garantía del artículo 19 N°1 de la Constitución Política de la República, hechos, motivos y circunstancias que así lo demuestren. 2. Montos pagados por la Isapre a la Universidad por concepto de subsidio de licencias médicas, por el periodo que va entre mayo de 2020 y julio de 2021 y, montos pagados por la demandada a la demandante durante el mismo periodo. En su caso, efectividad que se adeudan diferencias a la actora por concepto de pago de



licencias médicas, en la afirmativa, periodos y montos adeudados por dicho concepto. 3. Remuneración pactada y percibida por la demandante y rubros que la componen para efectos de determinar si es que esta correctamente no pagado. 4. Efectividad que la demandante, producto del actuar de la demandada sufrió daño, en su caso, naturaleza y entidad del mismo” (fs. 89).

34°. 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.

35°. 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.

36°. 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 ni siquiera 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°)

37°. 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.

b) El requerimiento plantea un problema de mera legalidad

38°. Además, hay cuestiones que son de competencia del juez del fondo y que dicen relación con el ámbito de aplicación de la ley 19.886 para el caso de la Universidad de Chile.

En tal sentido, la requirente señala que “se aplica sin fundamento legal expreso, una inhabilidad concebida para las instituciones privadas y no para aquellas de naturaleza pública como lo es la Universidad de Chile, universidad estatal y servicio que forma parte de la Administración del Estado.” (fs. 8) y que la aplicación de los preceptos impugnados “violenta gravemente esta manifestación del principio de igualdad ante la ley, 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 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” (fs. 27).

39°. Los reproches recién extractados son de mera legalidad sin que le quepa a esta Judicatura Constitucional examinarlos, por cuanto no es materia suya determinar si el artículo 4° de la Ley N° 19.886 alcanza a los órganos públicos. Ello teniendo en consideración que tal disposición no menciona expresamente a las universidades estatales que se rigen por una normativa especial, en este caso por el Estatuto de la Universidad de Chile, cuyo texto refundido, coordinado y sistematizado fue fijado por el D.F.L. N° 3 de 2006, del Ministerio de Educación, para establecer que es una persona jurídica de derecho público autónoma, con personalidad jurídica y patrimonio propio (art. 1°) cuyos académicos y funcionarios “tendrán la calidad de empleados públicos y se regirán por los Reglamentos que a su respecto dicte la Universidad” (art. 59°).

40°. Respecto a ello la Excma. Corte Suprema, en relación al artículo 4° de la Ley N° 19.886, ha sentenciado que “de la sola lectura de la disposición en comento aparece que ésta no contempla distinción alguna en torno a las empresas o personas a quienes van dirigidos sus preceptos, de modo que es posible concluir que la



inhabilidad allí consagrada resulta igualmente aplicable a personas y empresas tanto públicas como privadas” agregando que “el texto de la ley y la prohibición general de discriminación arbitraria contenida en el texto constitucional permiten aseverar que, a diferencia de lo sostenido por la recurrente, la inhabilidad en comento, fundada en la condena judicial por infracción a los derechos fundamentales de los trabajadores, empece tanto a entidades privadas como públicas que contraten con el Estado, al tenor de la Ley N° 19.886” (SCS Rol N° 16.907-2019).

Sin embargo, no puede olvidarse que la jurisprudencia de los tribunales ordinarios ha sido oscilante. Así, por ejemplo, en sentencia de 28 de diciembre de 2018, la Corte de Apelaciones de Santiago sostuvo: *“Que tal exclusión fue introducida a la Ley 19.886 por la Ley N° 20.238, que en su proyecto original, tal como bien lo trae a colación la parte recurrente, deja en evidencia que la sanción de inhabilitación en el Registro de Contratistas y Proveedores, estaba dirigida a entes particulares, que incurriendo en actitudes desleales mediante la violación de las leyes laborales, sociales y tributarias, pudieren “mejorar sus costos y tener así mayores posibilidades de éxito en las licitaciones y convocatorias” amagando así una libre competencia entre proveedores de la Administración Estado./ De este modo 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./ Que entonces la cuestión es si la Universidad de Chile, indubitadamente es un ente público y no privado para efectos de la operatividad de la antes referida exclusión, pues de ser así, la condena por vulneración de derechos fundamentales en el ámbito laboral, del que fue objeto en la citada causa Rit T-439-2016, del Segundo Juzgado Laboral de Santiago, no podría producir el efecto de excluirla temporal o definitivamente de la posibilidad contratar con la Administración del Estado” (Rol 43.854 de 2017).*

41°. Por otra parte, de lo que ya no existe duda es que, como dispone la ley interpretativa del inciso 1° del art. 485 del Código del Trabajo N° 21.280, de 9 de noviembre de 2020, el procedimiento de tutela laboral contemplado es aplicable a todos los trabajadores, incluidos los funcionarios de la Administración del Estado, centralizada y descentralizada, del Congreso Nacional y del Poder Judicial, los trabajadores de las empresas o instituciones del Estado o de aquellas en que éste tenga aportes, participación o representación, y que se encuentren sometidos por ley a un estatuto especial, como asimismo los trabajadores que se desempeñen en los órganos señalados en los Capítulos VII, VIII, IX, X y XIII de la Constitución Política de la República y a aquellos que sus propias leyes declaren como autónomos.

Es decir, pudiendo tales instituciones públicas ser condenadas por vulneración a los derechos fundamentales de sus trabajadores, dependerá que se les aplique o no la sanción de inhabilidad establecida en el art. 4° de la ley 19.886 según la interpretación que los jueces le den a dicho precepto.

42°. Por último, dependerá asimismo del propio juez del fondo determinar el alcance de dicha norma de la Ley de Contratación Pública para definir si la inhabilitación se aplica a toda la universidad o a la razón social que actuó como empleadora. No es resorte de esta Magistratura, so pretexto de argumentar que las cuestiones acontecidas al interior de una unidad administrativa no tienen por qué afectar a otras áreas que nada tienen que ver con una organización compleja y multiforme como es la universidad, resolver un asunto de esas características por cuanto ello se encuentra en el ámbito de la competencia del juez laboral o del recurso a



la sistemática normativa de la contratación pública.

43°. Por lo anterior, el reproche que formula el requerimiento en relación a la afectación del principio de servicialidad del Estado serán materia que habrá de ponderar el juez al decidir una materia que es propia de su competencia, como es si cabe la aplicación del art. 4° de la ley 19.886 a los entes públicos.

44°. Por todo lo expuesto, se rechaza el requerimiento de autos.

VOTOS POR ACOGER

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

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

2. Que en ese contexto judicial, la Universidad de Chile plantea que la aplicación de los preceptos legales impugnados, provocará las siguientes vulneraciones constitucionales: afectación al artículo 1° inciso cuarto de la Constitución, en cuanto se afecta el principio de servicialidad del Estado, en la promoción del bien común; el artículo 19 N° 2 referido a la garantía de igualdad ante la ley y el principio de proporcionalidad; del mismo modo plantea que se verificaría una transgresión al artículo 19 N° 3 en su expresión de prohibición de doble punición o “non bis in ídem” al tratarse de una segunda condena por los mismos hechos y una vulneración al principio de un justo y racional proceso, en la medida que ellos no admiten la posibilidad de discutir, ante Tribunal alguno la procedencia ni la duración de la sanción que en su virtud se aplica, impidiéndose así el ejercicio del derecho a la defensa de la requirente. Por último, plantea una transgresión al derecho de propiedad reconocido en numeral 24 del artículo 19 constitucional, toda vez que de resolverse la condena de la institución universitaria en la gestión laboral pendiente, generaría la aplicación ipso facto del inciso primero del artículo 4° de la Ley de Compras Públicas y del inciso final de 495 del Código del Trabajo, con la consiguiente exclusión del Registro Oficial de Contratistas de la Dirección de Compras Públicas, prohibiéndole participar en licitaciones de los organismos del Estado e impidiéndole ejercer sus actividades propias y ocasionando un perjuicio patrimonial.

3. Que de este modo el cuestionamiento planteado por la Universidad de Chile requirente guarda relación con una consecuencia diversa a la eventual condena de que puede ser objeto en el proceso judicial laboral de la especie, sino que alude a una sanción anexa a dicha respuesta punitiva del orden jurídico laboral, la que se produce por la aplicación de ambos preceptos legales cuestionados en este requerimiento, que a su vez son el resultado automático e ineludible del solo hecho de haber sido condenado, sin importar la entidad de la pena impuesta o la gravedad de la conducta imputada.

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



imposibilidad de contratar con la Administración del Estado, específicamente a quienes dentro de los dos años anteriores al momento de la presentación de la oferta, de la formulación de la propuesta o de la suscripción de la convención -según corresponda-, hayan sido condenados por prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador (artículo 4 de la Ley N° 19.886), mientras que el artículo 495 del Código Laboral en su inciso final, impone el deber de enviar una copia de la sentencia dictada en un proceso de tutela laboral a la Dirección del Trabajo, para su registro, el cual tiene directa relación con la inhabilitación para contratar a que hemos hecho mención.

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

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

7. Que, en efecto, tratándose de un cuerpo legal -el de la Ley N° 19.886- cuya regulación se vincula con el establecimiento de un estándar de requisitos objetivos de índole técnico, económico y de probidad que deben estar presente en todos quienes pretendan contratar con la Administración del Estado, de modo de asegurar un tratamiento igualitario de acceso a todos los potenciales oferentes, no se advierte la justificación y fundamento de una norma de efectos absolutos en la exclusión de contratantes, a partir de haber sido objeto de una determinada condena, con prescindencia de considerar la entidad de la sanción impuesta, el cumplimiento de la misma o las características particulares del reproche efectuado, cuestión que, además y necesariamente genera un cuestionamiento desde la proporcionalidad y la racionalidad de la sanción prohibitiva. En este caso basta haber sido objeto de una sentencia condenatoria en materia laboral por infracción a derechos fundamentales del trabajador o práctica antisindical, sin consideración alguna a su entidad para



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

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

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

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

11. Que de este modo, para verificar que una regulación legal que discrimina en el ejercicio de un derecho fundamental, no exceda los límites constitucionales de la discrecionalidad otorgada al legislador o no vulnere la prohibición de arbitrariedad a la que está obligado constitucionalmente aquél, será necesario examinar si tal regulación está debidamente motivada, justificada y fundada, de manera que resulte idónea y necesaria para el fin perseguido por el legislador, línea argumental que viene suficientemente desarrollada por la doctrina constitucional alemana, Así lo formula el ex ministro del Tribunal Constitucional alemán, Gerhard Leibholz, como el jurista



Heinrich Triepel (véase en Juan Carlos Gavara de Cara, *Derechos Fundamentales y Desarrollo Legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales, 1994, pp. 318-319).

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

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

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

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

16. Que, en efecto, desde la perspectiva judicial en general y de justicia constitucional en el presente caso, en el cual la jurisdicción laboral resuelve de acuerdo a su propia regulación las infracciones propias del ramo, ya sea aplicando



multas o condenando al pago de las indemnizaciones que correspondan y, en todo caso, observando las reglas de un debido proceso laboral, no se logra justificar la razonabilidad ni la proporcionalidad de la medida prohibitiva del artículo 4º de la Ley 19.886 sobre contratación pública. Porque, sin perjuicio de que pueda ser pertinente la procedencia de una regulación laboral específica que promueva la observancia de los derechos de los trabajadores, ella debe encontrarse en la propia normativa laboral y no en la legislación administrativa, por imperativos derivados tanto de la certeza jurídica, así como de la garantía de un justo y racional procedimiento.

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

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

19. Que, por ende, una diferenciación y discriminación arbitraria, como la que realiza el precepto legal contenido en el artículo 4º de la Ley N° 19.886 respecto de un potencial condenado en sede laboral, como ocurre con la requirente, excluyéndola de toda posibilidad de contratar con el Estado, en forma anticipada y sin considerar siquiera las circunstancias de la condena que le pueda ser impuesta, la gravedad de la conducta reprochada o si estas últimas se relacionan efectivamente con los presupuestos exigibles a todo oferente que desee contratar con la Administración del Estado, al amparo de la Ley de Bases sobre contratos administrativos de suministro y prestación de servicios, constituye una afectación a la garantía contenida en el artículo 19 N° 2 constitucional.



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

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

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

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

23. Que los términos en que se encuentran establecidos los preceptos legales impugnados determinan la imposición de una verdadera sanción de plano, con grave trasgresión al mandato que le impone la Constitución al legislador, de establecer siempre las garantías de un justo y racional procedimiento (19 N° 3 inciso sexto), lo que importa la existencia de un debido proceso que requiere toda respuesta punitiva estatal. Tal restricción se refleja en la imposición de la medida misma de exclusión, la que no puede ser discutida en su procedencia, así como tampoco puede ser objeto de ponderación en su extensión. Ello en contrapartida a la condena que en sede laboral se



puede llegar a imponer por el ilícito reprochado, la cual si deberá observar dicho estándar constitucional. De este modo, la imposición por el legislador de una medida en los términos descritos -auténtica sanción prohibitiva-, no resulta conciliable con la exigencia constitucional de un debido proceso.

24. 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).

25. 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.

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

27. Que si bien es cierto, en la especie esta sentencia condenatoria aún no se ha concretado y es parte de la cuestión que se debatirá ante la judicatura de la instancia estando pendiente la audiencia de juicio, no es menos efectivo que, de dictarse dicho veredicto en contra de la demandada, indefectiblemente se producirá el efecto de inconstitucionalidad ya explicado, por aplicación de las normas impugnadas en virtud de la acción de inaplicabilidad de autos.

El Ministro señor RODRIGO PICA FLORES, estuvo por acoger el presente requerimiento, teniendo en consideración solamente los siguientes fundamentos:

1°. La Universidad de Chile es una corporación autónoma de educación



superior, creada por ley de 19 de noviembre de 1842. Actualmente, es una “Persona Jurídica de Derecho Público Autónoma, es una Institución de Educación Superior del Estado de carácter nacional y público, con personalidad jurídica, patrimonio propio, y plena autonomía académica, económica y administrativa, dedicada a la enseñanza superior, investigación, creación y extensión en las ciencias, las humanidades, las artes y las técnicas, al servicio del país en el contexto universal de la cultura” (art. 1 del Decreto con Fuerza de ley N°3, de 10 de marzo de 2006, del Ministerio de Educación Publicado en el Diario Oficial de 2 de octubre de 2007, que Fija texto refundido, coordinado y sistematizado del Decreto con fuerza de Ley N°153, de 1981, que establece los Estatutos de la Universidad de Chile).

2°. Que en ese sello la calificación de la institución puede consagrarse como una “órgano Descentralizado de la Administración del Estado”, no susceptible de calificar como cualquier contratista del Estado, sino más bien, como parte del Estado mismo.

Debe tenerse presente que en ciertas áreas puede estar regida en sus relaciones jurídicas por el Código del Trabajo como empleador, y puede competidor de otros entes privados, de forma que en ese evento desempeña un rol como particular (artículo 19, N°21 constitucional), a pesar de ser a la vez un órgano del Estado, que también sujeto al principio de servicialidad y bien común del artículo 1° de la Constitución y a los deberes de coordinación, eficacia, eficiencia y servicios de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado;

3°. De esta manera, atendida la naturaleza de la institución, le resulta fuertemente gravoso que el ordenamiento jurídico sancione con lo establecido en el artículo 4° de la Ley N°19.886, en cuanto a que su entidad y razón de ser no es propia de un simple contratista con el Estado, sino que el vínculo resulta más complejo, en términos que la dañosidad social que pudiera producirse al implementar la medida derivada de la norma cuestionada en autos no resulta atingente, impidiendo la realización del deber de servicialidad y bien común del artículo 1° de la Constitución y de los deberes de coordinación, eficacia, eficiencia y servicios de la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado mediante actividad convencional dirigida a la satisfacción de necesidades públicas;

4°. Que en el caso concreto, se produce un efecto discriminatorio con la Universidad de Valparaíso al aplicársele una sanción, atendido que por su propia estructura y función no resulta congruente que una institución de derecho público, que no es contratista civil ni mercantil, y que más bien es parte del Estado y de su función social, se le sancione en los mismos términos que un privado que no tiene tal naturaleza;

5°. Que de esta forma se genera, en criterio de este Ministro, una infracción a la Constitución en mérito de un trato indiferenciado y discriminatorio de índole arbitrario, que impide la actividad del propio Estado, ya que la norma impugnada inhabilitaría para contratar con órganos de la Administración a una entidad estatal, independiente de su cometido o naturaleza jurídica;

6°. Que a todas luces, se produce una infracción manifiesta al principio de igualdad ante la ley, basado a que se da un trato idéntico a situaciones que podrían ser muy disímiles, dado que su aplicación constituye un caso de discriminación arbitraria, que además impide que el Estado use sus medios y que los órganos del Estado se coordinen en su actuar.



En efecto, no consta la infracción a valores propios de la competencia desleal ni a la buena fe en la negociación y conclusión de contratos con la Administración del Estado, ni tampoco una facilitación que violente derechos fundamentales de los trabajadores, por lo cual cabe en criterio de este Ministro, una verdadera infracción de la Constitución en mérito de una discriminación arbitraria al aplicar la norma a una empresa del Estado;

7°. Que atendido lo razonado y las consideraciones antes expuestas este Ministro estuvo por acoger el requerimiento de fojas 1, sólo en virtud a los razonamientos señalados.

Redactó el voto por rechazar el requerimiento la Ministra señora MARÍA PÍA SILVA GALLINATO, y los votos por acogerlo los Ministros señores JOSÉ IGNACIO VÁSQUEZ MÁRQUEZ y RODRIGO PICA FLORES, respectivamente.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.

Rol N° 12.989-22-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 Nelson Roberto Pozo Silva, señor José Ignacio Vásquez Márquez, señora María Pía Silva Gallinato, señor Miguel Ángel Fernández González, señor Rodrigo Patricio Pica Flores y señora Daniela Beatriz Marzi Muñoz.

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



A203A0A9-9E5C-4718-8C8B-9A5C8FD2891C

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.