003500
Tres mil quinientos

Santiago, veintisiete de marzo de dos mil diecinueve.

VISTOS:

Con fecha 29 de mayo de 2018, Latam Airlines Group S.A., presentada convencionalmente por Matías Cristi Alfonso, ha requerido la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto del artículo 495, inciso final, del Código del Trabajo, en relación con el artículo 4°, inciso primero, segunda parte, de la Ley N° 19.886, en los autos caratulados "Lobos con Latam Airlines Group S.A.", RIT T-931-2017, seguidos ante el Primer Juzgado de Letras de Trabajo de Santiago, en actual conocimiento de la Corte de Apelaciones de Santiago, por recurso de nulidad laboral, bajo el Rol N° 912-2018 (Laboral-Cobranza).

Preceptos legales cuya aplicación se impugna

El texto de los preceptos impugnados, en su parte ennegrecida, dispone:

"Código del Trabajo

(...)

Art. 495. *La sentencia deberá contener, en su parte resolutiva:*

(...)

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

"Ley N° 19.886

(...)

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

Síntesis de la gestión pendiente

La requirente expone que en el marco de un procedimiento de tutela laboral seguido en su contra por denuncia de vulneración de derechos fundamentales, el Primer Juzgado de Letras de Santiago la condenó por el hecho de cambiar las

chapas de los casilleros de los trabajadores del Salón Vip del aeropuerto de Santiago. Lo anterior habría implicado una violación al derecho a la vida privada del trabajador denunciante y, por tal motivo, se le ordena a la habilitar al trabajador denunciante un casillero nuevo.

En contra de la sentencia el requirente presenta recurso de nulidad ante la Corte de Apelaciones de Santiago, encontrándose pendiente la vista de la causa.

Conflicto constitucional sometido al conocimiento y resolución del Tribunal

Indica que la aplicación de la sanción de inhabilidad para contratar con la Administración del Estado, por condena por vulneración de derechos fundamentales, contraviene la Constitución en diversas garantías fundamentales:

Comienza con el principio de razonabilidad, porque resultaría contrario a una decisión razonable, alejada de arbitrariedad y sentido común, sancionar a la actora con la inhabilidad, por ser condenado en sede de tutela únicamente por el cambio de chapa del casillero del denunciante. Con ello, se vulneraría además el bien común, al privar por dos años a la Administración de proveer servicios de transportes para sus funcionarios a zonas geográficas remotas, que en la práctica sólo son atendidas por la requirente.

Agrega que se contraviene la libertad para desarrollar actividades económicas y el derecho de propiedad porque, si bien pueden limitarse esos derechos, no pueden serlo de manera arbitraria o carente de razonabilidad.

Unido a ello, argumenta sobre el principio de juridicidad y de supremacía constitucional, porque ninguna competencia abarca la posibilidad de actuar de manera no razonable y atentatoria de derechos libertades que la Constitución garantiza.

Y, finalmente, expone en torno al principio de proporcionalidad, dado que la sanción de inhabilidad opera de forma automática sin considerar la gravedad de la infracción, dado su carácter de sanción accesoria a la sanción principal. Reclama el requirente que "una pena o sanción accesoria no puede estar conectada sólo a un incumplimiento sin tomar en cuenta la sanción o pena que recibió el mismo, pues la vulneración al bien jurídico protegido puede ser mínima y, por tanto, no corresponde que la sanción principal se adicione con otra accesoria" (fs. 9). Y eso es lo que acontecería en el caso concreto, donde la medida correctiva y la sanción accesoria no guardan un mínimo equilibrio. Es una sanción automática y que no es impuesta por el juez en su sentencia sin tomar en cuenta la particularidad del caso concreto. No hay gradualidad ni análisis de lesividad.

Por lo dicho es que también se vulnera, el derecho al debido proceso, a la libertad para desarrollar actividades económicas y derecho de propiedad. Y en último término, el principio de juridicidad y supremacía constitucional.

Por estas consideraciones solicita sea acogida la acción deducida a fojas 1 de estos autos.

Admisión a trámite, admisibilidad y observaciones de fondo al requerimiento

El requerimiento se acogió a trámite a través de resolución de la Primera Sala de este Tribunal Constitucional, de fecha 11 de junio de 2018, a fojas 83. Posteriormente, fue declarado admisible el día 27 de junio del mismo año, resolución rolante a fojas 185.

Conferidos los traslados sobre el fondo a los órganos constitucionales interesados, así como a las partes de la gestión pendiente, fueron evacuadas las presentaciones que a continuación se indican.

Observaciones de don Sebastián Lobos Razón

Solicita el rechazo del requerimiento. Comenta realizando diversas aseveraciones atingentes al juicio laboral seguido en la gestión pendiente.

En cuanto al fondo expone que no hay contravenciones constitucionales. El debido proceso no es vulnerado, pues la inhabilidad impuesta es consecuencia de un procedimiento legalmente tramitado, donde tuvo posibilidad la requirente de ejercer derecho a defensa.

Añade que no se infringe el principio de proporcionalidad, en la medida que la inhabilidad para contratación con el Estado no resulta excesiva en aras del fin pretendido, relacionado con el resguardo de la competencia leal y justa entre oferentes como fin justo, racional y justificado.

Expone que no hay discriminación arbitraria en materia económica. En el caso concreto el Estado no interviene como regulador, sino más bien como cliente de las empresas proveedoras de servicios públicos. Sin perjuicio de ello, ante cualquier caso, la discriminación prohibida por la Carta Fundamental es aquella de tipo arbitrario, y en el caso concreto la inhabilidad impuesta no ha sido establecida por mero capricho o sin razones.

Agrega no se afectan derechos en la esencia, al no existir discriminación arbitraria y que el requerimiento va dirigido a cuestionar alcances de una sentencia judicial, no correspondiendo a la Magistratura Constitucional pronunciarse sobre ello.

Por lo expuesto solicita el rechazo de la acción de fojas 1.

Vista de la causa y acuerdo

Con fecha 3 de enero de 2019 se verificó la vista de la causa, oyéndose la relación pública, y los alegatos por la requirente, del abogado don Alejandro Romero Seguel y, por la parte de don Sebastián Lobo Razón, del abogado don Pedro Delgado Delgado.

En Sesión de Pleno de igual fecha fue adoptado acuerdo de rigor, conforme certificó el relator de la causa.

Y CONSIDERANDO,

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

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

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

Se impugna, además, el inciso final del artículo 495 del Código del Trabajo, que prescribe que "*Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro.*";

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

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

TERCERO: Que, la parte requirente sostiene que con la aplicación del precepto, se infringen los artículos 1° inciso cuarto, 6° y 7°, 19 N°s 3°, 24° y 26 de la Constitución, en los términos que han sido expuestos en la parte expositiva de la presente sentencia;

II.- ESTE TRIBUNAL YA HA CONOCIDO DE IMPUGNACIONES SEMEJANTES

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

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

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

III.- ANTECEDENTES FÁCTICOS RELEVANTES

QUINTO: Que, la empresa requirente - Latam Airlines Group S.A - fue condenada en el año 2018, por vulneración de derechos fundamentales de un trabajador. En el fallo, de fecha 21.03.2018, y que rola a fojas 90 y siguientes de este expediente constitucional, se considera que "En el caso de autos, con el mérito de los antecedentes expuestos en el considerando anterior ha quedado establecido que el día 2 de agosto de 2017, en dependencias del empleador, por orden de éste, se procedió al cambio de chapa del casillero del demandante, en el denominado Salón VIP, sin la presencia y consentimiento de éste". (C. 6°).

En mérito de ello, es que la sentencia dispone que "Remítase copia de esta sentencia a la Dirección del Trabajo conforme lo exige el artículo 495 inciso final de Código del trabajo, en su oportunidad".

Frente a dicha sentencia, la actual requirente dedujo recurso de nulidad, el que se encuentra pendiente de ser resuelto por Corte de Apelaciones de Santiago;

SEXTO: Que, desde una perspectiva concreta, tampoco puede perderse de vista lo siguiente. Si se revisa el portal de Chile Proveedores

(http://www.chileproveedores.cl), la requirente- Latam Airlines Group S.A - figura como proveedor del Estado, registrando como total de ventas en MercadoPúblico - según aparece en su ficha de proveedor - la suma de $68.342.377.192, que engloba los últimos 5 años (http://webportal.mercadopublico.cl/proveedor/89862200-2?_ga=2.183628902.1191725593.1547048746-1824289936.1547048746);

IV.- LOS PRECEPTOS IMPUGNADOS SERÁN DECLARADOS INAPLICABLES

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

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

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

Consecuencialmente, dada su íntima conexión con el inciso 1° del artículo 4° de la Ley N° 19.886, se declarará inaplicable, en este caso, el artículo 495 del Código del Trabajo.

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

A.-SE INFRINGE LA IGUALDAD ANTE LA LEY

OCTAVO: Que, frente a la garantía constitucional de igualdad ante la ley, ha de considerarse, primordialmente, que la norma, al referirse a las "prácticas antisindicales o infracción a los derechos fundamentales del trabajador", "no identifica positivamente ningún supuesto en que puede subsumirse alguna específica infracción, sino que alude a los hechos reprochados solo por el efecto negativo que han producido conforme a un criterio de valoración. De modo que, por esa sola consecuencia generada, cualquier acto o conducta deviene susceptible de una única sanción, sin importar sus características intrínsecas, entidad, trascendencia ni gravedad" (STC Rol N° 3750, c. 7°).

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

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

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

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

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

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

DÉCIMO PRIMERO: Que, la inconstitucionalidad del precepto contenido en el inciso 1° del artículo 4° de la Ley N° 19.886 se manifiesta, fundamentalmente, en tanto aquel obsta participar a todos los empleadores condenados por igual, con independencia de su comportamiento individual y sin atender a que puedan haber cumplido el respectivo fallo condenatorio, en su oportunidad. La disposición, entonces, opera con desaprensión a las particulares circunstancias, que pueden constituir como diverso un caso respecto de otro, imponiendo un tratamiento idéntico en todo evento. Pese a que pueden cometerse infracciones no iguales – desiguales - la respuesta del legislador, materializada en la norma impugnada, es y será siempre la misma.

En este sentido, esta Magistratura ha entendido que "la disposición cuestionada desborda los límites que debe respetar el Legislador a la hora de perseguir y castigar a quienes cometen ilícitos, conforme a la Carta Fundamental.

Por cuanto, cualquiera sea la naturaleza o entidad de la falta cometida, con prescindencia absoluta de su extensión o gravedad, siempre e ineluctablemente la disposición legal objetada da lugar a esa sanción única de obstrucción contractual durante el lapso inamovible e invariable de dos años" (STC Rol N° 3750, c. 9°);

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

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

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

B.-SE INFRINGE EL DEBIDO PROCESO

DÉCIMO TERCERO: Que, la infracción a la garantía constitucional del artículo 19, número 3, inciso 6°, que conlleva la aplicación de la norma impugnada, se produce en tanto la Ley N° 19.886 no contempla una oportunidad en que el afectado pueda discutir, ante los tribunales laborales, la procedencia o bien la duración de la pena de inhabilitación que se le impone en virtud del inciso primero de su artículo 4°.

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

DÉCIMO CUARTO: Que, como ha considerado este Tribunal, "si el afectado nunca tiene una posibilidad para discutir la procedencia o extensión de esta verdadera pena de bloqueo contractual, inexorable e indivisible, que impone directamente dicho precepto legal, entonces se consagra una sanción de

003504
Tres mil quinientos cuatro

interdicción con ejecución directa e inmediata, esto es que opera por el solo ministerio de la ley y sin más trámite, habida cuenta de que se valida y surte efectos con su sola comunicación, independientemente de la conducta del afectado". Lo anterior, se agrega, en circunstancias que, con arreglo al derecho, "no hay sanción válida sin juzgamiento previo. A partir del artículo 19, N° 3°, inciso sexto, constitucional, la cuantiosa jurisprudencia que avala este aserto es demasiado conocida para que sea necesaria otra cosa que reiterarla nuevamente, ante una ley que hace de la aplicación de cierta sanción un hecho puramente maquinal" (STC Rol N° 3570, c. 14°);

DÉCIMO QUINTO: Que, en este caso, además se ha impugnado el artículo 495, inciso final del Código del Trabajo, el cual *contiene como obligación para el Tribunal, de remitir copia de la sentencia dictada en el procedimiento de tutela laboral, a la Dirección del Trabajo para su registro.*

La disposición prescribe que "Copia de esta sentencia deberá remitirse a la Dirección del Trabajo para su registro.".

Esta norma del orden laboral es un complemento indispensable para la aplicación de la inhabilidad de contratar, pues se relaciona con la materialización de la misma, por parte de la Administración del Estado. Motivo por el cual también se declarará inaplicable, por cuanto el vicio de inconstitucional que posee aquel artículo 4°, inciso primero, se comunica igualmente a ésta;

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

SE RESUELVE:

I. **QUE SE ACOGE EL REQUERIMIENTO DE INAPLICABILIDAD DEDUCIDO A FOJAS 1, DECLARÁNDOSE LA INAPLICABILIDAD POR INCONSTITUCIONALIDAD RESPECTO DEL ARTÍCULO 495, INCISO FINAL, DEL CÓDIGO DEL TRABAJO Y DEL ARTÍCULO 4°, INCISO PRIMERO, SEGUNDA PARTE, DE LA LEY N° 19.886, EN LOS AUTOS CARATULADOS "LOBOS CON LATAM AIRLINES GROUP S.A.", RIT T-931-2017, SEGUIDOS ANTE EL PRIMER JUZGADO DE LETRAS DE TRABAJO DE SANTIAGO, EN ACTUAL CONOCIMIENTO DE LA CORTE DE APELACIONES DE SANTIAGO POR RECURSO DE NULIDAD LABORAL BAJO EL ROL N° 912-2018 (LABORAL-COBRANZA). OFÍCIESE.**

II. ÁLCESE LA SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO DECRETADA EN AUTOS. OFÍCIESE.

DISIDENCIA

Acordada con el voto en contra de los Ministros señores Domingo Hernández Emparanza y Nelson Pozo Silva, y de la Ministra señora María Pía Silva Gallinato, quienes estuvieron por rechazar la impugnación de fojas 1, por las siguientes razones:

1°. Que Latam Airlines Group S.A. presentó un requerimiento de inaplicabilidad por inconstitucionalidad respecto de los artículos 495 inciso final del Código del Trabajo y 4° inciso 1° de la Ley N° 19.886. La gestión pendiente consiste en un recurso de nulidad dirigido en contra la sentencia de 21 de marzo de 2018, dictada por el Primer Juzgado de Letras de Trabajo de Santiago, que acogió la acción de tutela por vulneración de derechos fundamentales impetrada por el dirigente sindical señor Sebastián Juan Andrés Lobos Razón y ordenó que se le habilitara un nuevo casillero en su lugar de trabajo, luego de que le fuera cambiada la chapa del suyo por Latam. Alega la actora que cumple una importante función colectiva y que su exclusión de la contratación pública por dos años por aplicación del precepto legal impugnado contenido en la ley N° 19.886 vulnera la Constitución. Sostiene al efecto que la aplicación de los preceptos impugnados al caso concreto infringen el inciso cuarto de su artículo 1°, pues se impide con ello la satisfacción de fines propios del Estado por cuanto, si se prohíbe a Latam Airlines Group S.A. contratar con el Estado, se suspenderán los servicios de transportes para sus funcionarios a zonas geográficas que sólo son atendidas por Latam; además se infringen el artículo 19 N° 2 de la Carta Fundamental, pues la sanción es desproporcionada y no justificada; la garantía del debido proceso contenida en el artículo 19 N° 3, porque la sanción opera de forma automática sin atender la sanción principal o sin que se califique su gravedad por el juez; el artículo 19 en su N° 24, en razón de que la requirente se verá privada de su derecho de propiedad debido a la cuantía de la sanción; el artículo 19 N° 21, sobre libertad para desarrollar actividades económicas, al establecer un impedimento desproporcionado dirigido a imponer una limitación que afecta el ejercicio de tal derecho en su esencia, con lo cual vulnera, asimismo, el art. 19 N° 26 de la Constitución.

1. La inhabilidad establecida por el precepto no configura una diferencia arbitraria ni vulnera el debido proceso

2°. Que, en relación al precepto legal impugnado de la ley 19.886, este Tribunal ha considerado que: "a) Se trata de una inhabilidad congruente con los

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

3°. Que, 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 consecuencial 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.".

4°. Que, a lo razonado anteriormente, se ha agregado 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°).

2. Implementación de políticas públicas mediante la contratación pública

5°. Que el empleo de la contratación pública como herramienta para implementar políticas públicas es un fenómeno cada vez más común y ampliamente estudiado [Arrowsmith, Sue (2010): «Horizontal policies in public

procurement: a taxonomy», en *Journal of Public Procurement*, Nottingham University, Vol. 10, N° 2, pp. 149-186].

Tal mecanismo puede asegurar el cumplimiento de leyes generales o, incluso, exigencias que van más allá del marco legal, como pagar remuneraciones "justas", asegurar la igualdad de género en la contratación, etc. Es así como, por ejemplo, el Convenio N° 94 de la OIT, que no ha sido suscrito ni ratificado por Chile, busca asegurar que los salarios de los trabajadores no sean un elemento de competitividad para contratar con el Estado, y por ello asegura ciertos estándares de remuneración.

6°. Que existen múltiples razones para que el Estado exija contratar sólo con empresas que cumplan las leyes, de manera de evitar asociar al Estado con comportamientos ilícitos. Ello puede lograrse proporcionando incentivos adicionales al cumplimiento de la ley para evitar así vulneraciones legales en el cumplimiento del contrato y garantizar una competencia justa, entre otras razones [Arrowsmith, p. 154]. En nuestro sistema jurídico la finalidad de la sanción se puede sintetizar en las siguientes razones:

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

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

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

c.- *Incentivo económico para el cumplimiento de la legislación laboral*: El

establecimiento de esta inhabilidad constituye un poderoso incentivo para que las empresas cumplan la legislación laboral y, al mismo tiempo, es una medida altamente eficiente, pues fomenta el cumplimiento de la ley y disminuye la presión en la fiscalización de la misma, ya que las empresas estarán interesadas en no ser condenadas por prácticas antisindicales o por vulnerar los derechos fundamentales de sus trabajadores.

La imposición de incentivos a través de la ley, especialmente en el caso de la protección de los derechos de los trabajadores, es legítima y coherente con el principio protector del trabajo, asegurado en la Constitución y en toda la normativa laboral. Así esta Magistratura ha señalado que la protección constitucional del trabajo a que se refiere el artículo 19, Nº 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).

7°. Que se ha sostenido además que el trabajo que debe protegerse es el "digno" y el "decente". El trabajo digno, según ha señalado el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, es aquel que respeta los derechos fundamentales de la persona humana, así como los derechos de los trabajadores en lo relativo a sus condiciones de seguridad laboral y remuneración. También lo es aquel que ofrece una renta que permite a los trabajadores vivir y asegurar la vida de sus familias. Estos derechos fundamentales también incluyen el respeto a la integridad física y mental del trabajador en el ejercicio de su empleo. Por su parte, el trabajo decente es aquel trabajo productivo para hombres y mujeres en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana (Daniela Marzi Muñoz: "Derecho al trabajo: Trabajo con contenido y fines", en Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Editorial Librotecnia. Santiago, 2012, p. 131);" (Prevención de STC 2470, c. 9° y 12°).

3. Aplicación de los criterios expuestos al caso concreto

8°. Que en esta causa la requirente ha centrado su argumento en que Latam Airlines Group S.A. no sería la propiamente afectada, sino que todos los funcionarios de la Administración para llegar a zonas geográficas, que en la práctica, sólo son atendidas por Latam, afectando con ello el principio del bien común contemplado en el inciso cuarto del art. 1° de la Carta Fundamental.

9°. Que, sin embargo, parea resolver el requerimiento de autos, 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, no es necesario entrar a analizar la referida impugnación en relación al caso concreto por cuanto existen elementos de carácter formal que nos llevan a considerar que nos encontramos frente a un conflicto en donde la declaración de la inaplicabilidad por inconstitucionalidad no producirá efectos en el caso concreto.

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 acerca de la procedencia de un requerimiento como resultado del examen que le es ineludible realizar (STC Roles 2.693, 2.881, 3.146, 5192, entre otras).

10° Que, en efecto, las normas impugnadas no resultarán decisivas en la resolución de la gestión pendiente porque la contratación pública se rige por reglas que no solo están presentes en la legislación impugnada sino también en las que se reiteran anualmente en la Ley de Presupuestos. Es así como, a vía ejemplar, el artículo 6° de la Ley de Presupuestos del Sector Público N° 21.125, correspondiente al año 2019, dispuso, en sus incisos tercero y cuarto, que:

> *"Las empresas contratistas y subcontratistas que ejecuten obras o presten servicios financiados con recursos fiscales, que incurran en incumplimiento de las leyes laborales y previsionales, determinado por la autoridad competente, durante el desarrollo de tales contratos, serán calificadas con nota deficiente en el área de administración del contrato, sin perjuicio de las sanciones administrativas que correspondan. Esta calificación pasará a formar parte de los registros respectivos y se considerará en futuras licitaciones y adjudicaciones de contratos.*
>
> *Las instituciones privadas, cualquiera sea su naturaleza, al momento de contratar con el Estado deberán acompañar un certificado de cumplimiento de obligaciones laborales y de remuneración. En el evento de que la institución privada se encuentre incorporada en algún registro por incumplimientos laborales o de remuneraciones, o no acompañe los referidos certificados en el momento correspondiente, no podrá contratar con el Estado mientras no subsane el incumplimiento que la afecte".*

Igual normativa se replica tanto en el artículo 6° tanto de la Ley de Presupuestos N° 20. 982, que rigió para el año 2017, como en el artículo 6° de la ley N° 21.053, correspondiente al año 2018.

11°. Que, además, siendo la gestión pendiente un recurso de nulidad y las causales de nulidad de derecho estricto y no existiendo una impugnación al precepto que se cuestiona, para que las normas cuestionadas sean decisiva en la resolución del asunto, su inaplicabilidad sólo podría plantearse cuando el referido recurso se resuelva y únicamente en la etapa de ejecución del fallo, lo cual supone que exista una sentencia ya ejecutoriada.

12°. Que, por otra parte, como ya se recordó, Latam Airlines Group S.A.

alega que, debido a sus especiales circunstancias y tratándose de una institución que colabora con el bien común, la aplicación de esta inhabilidad perjudica al Estado y a todos sus funcionarios. Ante tal cuestionamiento cabe razonar que, si bien es cierto que la requirente es un importante proveedor y contratante del Estado y cumple valiosas funciones en servicio de la comunidad, no es menos cierto que tales características no son suficientes para estimar que la inhabilidad sea desproporcionada, o que en estos casos concretos se justifique no aplicarla. Hay variadas razones para desestimarlo.

13°. Que, en efecto, y en primer lugar, porque se trata de una exigencia de cumplimiento de la ley. No se trata de requerimientos que excedan el marco legal y, de hecho, no se exige que los proveedores cumplan *todas* las reglas laborales; sólo se trata de que no incurran en conductas especialmente graves, como son la vulneración de derechos fundamentales de los trabajadores y las prácticas antisindicales; en segundo lugar, de acuerdo a las finalidades que persigue la ley y que ya 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; en cuarto lugar, la determinación del proveedor que ha incurrido en algunas de estas conductas no la realiza la Administración, sino que los Juzgados de Letras del trabajo competentes, pudiendo la requirente ejercer todos sus derechos en el proceso respectivo, impugnando incluso la decisión, conforme fue detallado en la expositiva. Por lo demás, si bien Latam es uno de las empresas principales dedicada al tráfico aéreo de pasajeros y transporte de carga, no es el único que presta tal servicio, por lo que el Estado soberanamente puede decidir contratarlo con otra línea aérea que cumpla con el fin perseguido por la ley

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

PREVENCIÓN

El Ministro señor Juan José Romero Guzmán previene que concurre a acoger el requerimiento de inaplicabilidad haciendo presente lo siguiente:

1°. Sobre el carácter autónomo o no de la sanción en relación al juicio de determinación de la infracción y sanción (o indemnización) por parte del juez de la causa. En causas anteriores sobre la materia (por ejemplo, STC 2722 y 2729) la discusión giró, principalmente, sobre si se estaba sancionando sin juzgamiento previo respecto de la existencia de alguna infracción susceptible de ser asociada a la

medida de inhabilitación y, en definitiva, si la aplicación de la norma vulneraba o no el principio *ne bis in idem*.

Ante tal tipo de argumentación, este Ministro estimó útil resaltar que la inhabilitación establecida en el artículo 4°, inciso primero, parte final, de la Ley N° 19.886, es una sanción accesoria a la sanción de multa (o indemnización "punitiva") por la comisión de cierto tipo de infracciones al Código del Trabajo.

El carácter accesorio de la sanción de inhabilitación deriva del hecho de que existiría una relación lógica de dependencia de ésta con la sanción o medida laboral impuesta por los tribunales del trabajo. Es decir, se destacó que el juicio de reproche que da origen a la sanción de multa es el mismo que aquel que sustentaría la medida de inhabilitación.

2°. Discurriendo en la línea recién descrita, y haciéndonos cargo de una alegada vulneración al principio de proporcionalidad (sanción excesiva), sostuvimos que la inhabilitación podía constituir un complemento disuasorio a la multa o indemnización "punitiva". Así, para evaluar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto objetado se explicó que debía apreciarse el impacto económico conjunto de ambas sanciones o medidas, para lo cual resultaba necesario contar con antecedentes fácticos que contribuyeran a objetivar un análisis prospectivo del efecto esperado. En otras palabras, era menester para la empresa requirente la demostración de la existencia de un agravio probable o inminente derivado de la aplicación del precepto en cuestión. Esta aproximación, además, permitiría analizar la norma desde la perspectiva del derecho a desarrollar cualquier actividad económica (artículo 19, N° 21°), otro de los argumentos habitualmente invocados en las acciones de inaplicabilidad intentadas.

3°. Dijimos que una justificación basada en la función disuasoria de la sanción de inhabilitación no bastaba, por sí sola, para afirmar la constitucionalidad de la misma. En efecto, se sostuvo que aunque en el caso de sanciones no penales existe un mayor espacio para satisfacer objetivos disuasivos, esto no significa que la severidad de la respuesta punitiva del Estado carezca de límite desde una perspectiva constitucional. Teniendo presente lo recién indicado, se señaló que el rol de límite o contorno dentro del cual ha de satisfacerse la función disuasiva (lo cual no implica o exige alcanzar una medida exacta u óptima de sanción) está dado por la debida consideración de la perspectiva retributiva de las sanciones o medidas, anclada -fundamentalmente- en el criterio gravedad (daño y culpabilidad) y, por lo mismo, de proporcionalidad.

4°. Como corolario del marco analítico precedentemente expuesto, era posible afirmar que la aplicación del precepto impugnado no resultaría necesariamente inconstitucional si en el proceso de determinación judicial del importe de la multa (o cuantía de la indemnización) se tuviera en cuenta, como un hecho dado, la imposición de la sanción complementaria de inhabilitación.

5°. **No obstante, hoy es claro para este Ministro que la justicia laboral no tomará en cuenta la sanción de inhabilitación en el ejercicio de ponderación y singularización del importe de la multa o indemnización "punitiva"**. Esta circunstancia distorsiona significativamente la relación que debe existir entre la conducta reprochada y la consecuencia adversa que ha de imponerse por la vía de medidas o sanciones. Al omitirse toda consideración judicial por la sanción de inhabilitación (que es una forma de incapacitación) se pierde la esencia de lo que es un racional y justo procedimiento de determinación de sanciones (artículo 19, N° 3°, inciso sexto). Desde esta perspectiva, la envergadura del agravio económico concreto ha dejado de ser un factor de relevancia para la determinación sobre la inconstitucionalidad del precepto legal que establece la inhabilidad para contratar con el Estado.

6°. **La carencia de racionalidad antes referida queda especialmente de manifiesto si se tiene presente la técnica legislativa utilizada para la imposición de la sanción de inhabilitación en el ámbito de la libre competencia.** El referido tipo de sanción se encuentra establecida en el artículo 26, inciso segundo, letra d) del DL N° 211 de 1973, el cual dispone que: "[e]*n el caso de las conductas previstas en la letra a) del artículo 3°,* ***podrá*** *imponer, además, la prohibición de contratar a cualquier título con órganos de la administración centralizada o descentralizada del Estado, con organismos autónomos o con instituciones, organismos o servicios en los que el Estado efectúe aportes, con el Congreso Nacional y el Poder Judicial, así como la prohibición de adjudicarse cualquier concesión otorgada por el Estado* ***hasta por*** *el plazo de 5 años, contado desde que la sentencia definitiva quede ejecutoriada*" [énfasis agregado].

La tramitación legislativa que dio origen a la modificación legal que contempló el nuevo artículo recién citado da cuenta que el carácter facultativo para imponer o no la sanción, junto con la posibilidad de graduar el tiempo de duración de la inhabilidad en caso que decida imponerse, fue fruto de un meditado análisis. Primero los integrantes de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados y, luego, el representante del Ministerio de Economía junto con el Fiscal Nacional Económico, advirtieron que la referida sanción debía aplicarse prudentemente debido a los potenciales efectos adversos que puede generar, lo que exige que sea facultativa y no imperativa. En efecto, en el Informe de la Comisión de Economía de la Cámara de Diputados se da cuenta que "[e]l Ministro de Economía declaró que apoya esta indicación en términos que la redacción facultativa permite establecer esas sanciones precisamente en aquellos mercados en que no perjudique al Estado". Posteriormente, en el seno de la Comisión de Constitución Legislación y Justicia del Senado (sesión N° 19 de fecha 18 de mayo de 2016 -legislatura 364) el Fiscal Nacional Económico confirmó que "la prohibición de contratar con el Estado puede terminar con efectos más perjudiciales contra el propio Estado, pues es dable considerar el caso de que el sancionado sea el principal proveedor de un bien o servicio que el Estado requiera de forma impostergable, o

peor aún, que la situación termine siendo que el mayor costo de contratación a causa de la prohibición sea traspasado por el Estado a los consumidores finales, lo que termina siendo la peor situación posible". Respaldando la aproximación anotada, el senador Larraín "observó que esta cuestión debería sopesarse caso a caso por la propia Fiscalía Nacional Económica, la que tiene en sus manos la facultad para solicitar al Tribunal de Defensa de la Libre Competencia la imposición de una sanción contra el imputado, que sea lo bastante drástica como para que tenga lugar una justa retribución por la infracción y opere un efecto general de disuasión, pero que no implique la quiebra del infractor o que se cause un perjuicio aún mayor que el producido por la operación anticompetitiva, como parece ser el caso que acá se considera" [énfasis agregado].

7°. EN CONCLUSIÓN, por las razones expuestas con anterioridad, puede aseverarse que la medida de inhabilitación que podría afectar a la parte requirente de aplicarse los preceptos legales impugnados, es incompatible con la racionalidad y justicia procedimental consagrada en el artículo 19, N° 3°, inciso sexto, de la Constitución Política de la República. Por lo tanto, corresponde acoger el requerimiento de inaplicabilidad interpuesto.

Redactó la sentencia la Ministra señora María Luisa Brahm Barril; la disidencia, la Ministra señora María Pía Silva Gallinato; y la prevención, el Ministro señor Juan José Romero Guzmán.

Comuníquese, notifíquese, regístrese y archívese.
Rol N° 4800-18-INA.

Sr. Aróstica

Sr. Hernández

Sr. Romero

Sra. Brahm

003509

tres mil quinientos nueve

Sr. Letelier

Sr. Pozo

Sr. Vásquez

Sra. Silva

Sr. Fernández

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

Autoriza la Secretaria (s) del Tribunal Constitucional, señora Mónica Sánchez Abarca.