

Doctrina y jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre igualdad ante la ley*

discusión del Proyecto de Ley de los boletines números 10.924-11 y 9.906-11.

Se describe la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional (o TC) en materia del derecho de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República (o CPR).

En general, la igualdad ante la ley es un concepto poliforme dentro de nuestra Constitución Política que explica tanto la condición valorativa humana, un principio constitucional, una regla de trato, un criterio comparativo, un punto de partida para la adopción de políticas públicas o un deber de resultado sobre las mismas.

Se distingue entre igualdad formal y material. La primera propone la identidad de posición de los destinatarios de la ley buscando equiparar los efectos y alcances de la ley. La segunda implica una diferenciación por razones normativas en base a determinadas circunstancias fácticas.

La igualdad ante la ley, de carácter general, se encuentra en el artículo 19 N° 2 de la CPR, que señala: “La Constitución asegura a todas las personas:

“2°.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley. Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias”.

El TC ha señalado que la igualdad ante la ley no es un derecho absoluto, queda sujeto a la posibilidad de diferenciaciones razonables entre quienes no se encuentra en una misma

condición. Estas distinciones no podrán ser arbitrarias ni indebidas, por lo que deben fundamentarse en presupuestos razonables y objetivos y su finalidad como sus consecuencias deben ser adecuadas, necesarias y proporcionadas.

El análisis de la razonabilidad supone determinar si hay discriminación arbitraria de trato entre personas que se encuentran en una situación similar, lo que implica una transgresión a la CPR. Entonces, existirá arbitrariedad, cuando la diferencia carece de fundamento razonable que pueda justificarla y de falta de idoneidad para alcanzar la finalidad que busca el legislador.

Asimismo, habrá discriminación arbitraria cuando ella no es objetiva, es decir queda completamente entregada al libre arbitrio del legislador, sin atender a la finalidad perseguida para intervenir el derecho fundamental de que se trata, la que debe ser adecuada, necesaria y tolerable para el destinatario de la misma,

Por último, se suma a los criterios enunciados de razonabilidad y objetividad, particularmente cuando existe una desigualdad esencial, la necesidad de realizar un examen de proporcionalidad. Éste, requiere que la discriminación persiga un fin legítimo, que esa búsqueda sea necesaria y que presente una razonable relación con el valor del fin propuesto o el objetivo buscado.

* Elaborado para la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados en el marco de la

Está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley, contribuyendo a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Contacto

E-mail: atencionparlamentarios@bcn.cl

Tel. : (56)32-226 3168 (Valpo.)

El presente documento ha sido elaborado para una Comisión Legislativa del Congreso Nacional, en el marco de la discusión de un proyecto de ley. Tanto la temática abordada como sus contenidos están determinados por la naturaleza de la deliberación legislativa, y sus particulares requerimientos y plazos. Su objeto fundamental no es el debate

académico, si bien su elaboración observó los criterios de validez, confiabilidad, neutralidad y oportunidad.

Guido Williams O.

Es abogado Universidad de Chile
Magíster en Derecho (PUCV).
Doctor (c) en Derecho (PUCV)
E-mail: gwilliams@bcn.cl
Tel. : (56) 32 226 3180

Introducción

Se describe la doctrina de las sentencias del Tribunal Constitucional (o TC) en materia del derecho de igualdad ante la ley, consagrado en el artículo 19 N° 2 de la Constitución Política de la República (o CPR).

Se estima pertinente analizar la doctrina del Tribunal Constitucional, porque conforme la CPR (art. 93) a éste le corresponde, entre otras funciones, ejercer el control de constitucionalidad y solucionar contiendas de competencia.

Las sentencias citadas han sido obtenidas del sitio web del Tribunal Constitucional y del texto denominado Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2015) de Enrique Navarro y Carlos Carmona (2015). Los fallos son reseñados al pie de página en cada caso.

I. Doctrina general sobre la igualdad ante la ley en la CPR

De acuerdo al Diccionario Constitucional Chileno (García, et. al, 2014:514), el concepto de igualdad en la CPR es “[p]oliforme dentro de nuestra Constitución, que explica tanto la condición valorativa humana, un principio constitucional, una regla de trato, un criterio comparativo, un punto de partida para la adopción de políticas públicas o un deber de resultado sobre las mismas.”

En materia de igualdad, se puede diferenciar entre aquella referida al contenido de la ley y la de aplicación de la Ley. La primera, constituye un mandato al legislador y consiste en que las prescripciones del derecho deben tratar de la misma manera a los iguales y de diversa manera a los desiguales. Por su parte, la igualdad en la aplicación de la ley, se refiere a la noción clásica de igualdad direccionada hacia el juzgador (Díaz García, 2012).

García, *et al*, resumidamente señalan que la doctrina y la jurisprudencia nacional “suelen repetir que el principio de igualdad obliga a tratar jurídicamente de forma igual a quienes se ubican en las mismas circunstancias o hipótesis, mientras que se permite un trato diverso a quienes se encuentren en una situación diferente [Henríquez y Núñez, 2007: 142; Bronfman *et al*., 2012: 95-6; STC R. 790-07; STC R. 1.254-08, c. 46° ; STC R. 1.340-09, c. 30°]”. Los autores sostiene que algunos autores “conectan el principio de igualdad con una exigencia de justicia (Cea, 04: 123), en virtud de la cual se aplicaría la máxima de Ulpiano de “dar a cada uno lo suyo” (*Digesto* 1.1.10)” (García, et. al: 516).

En materia legislativa, el TC define la igualdad ante la ley de manera similar que la doctrina, señalando lo siguiente¹:

¹ Sentencia de la causa rol 1.254-08, considerando 46.

[l]as normas jurídicas deben ser iguales para todas las personas que se encuentran 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.

La fórmula tradicional de explicar el principio de igualdad ante la ley, es criticado por Kelsen quien “sostuvo que entender la justicia, de esta forma, “es una fórmula vacía, porque la pregunta decisiva -qué pertenece a cada cual- queda sin responder y, por tanto, la fórmula sólo puede aplicarse a condición de que esta cuestión haya sido previamente decidida por un orden sociolegal o moral establecido por la costumbre o las leyes, o sea por la moral o la ley positiva” (Kelsen, 1991:49, citado por García, et.al:516).

En esta materia, se suele distinguir entre igualdad formal y material. La primera propone “la identidad de posición de los destinatarios de la ley buscando equiparar los efectos y alcances de la ley” (García, et.al:516). En virtud de ello, todos los sujetos son tratados iguales en base a una abstracción de las diferencias fácticas que puedan existir. Una forma de traducir la igualdad ante las leyes es en el carácter de generalidad y abstracción características de estas normas, lo cual supone que todos los gobernados son destinatarios de ellas².

Por su parte, la igualdad material implica un deber “de diferenciación por razones normativas en base a determinadas circunstancias fácticas”. Conforme esta lógica, el ordenamiento jurídico debe reconocer las diferencias y valorarlas de manera que se efectúen correcciones normativas de dichas circunstancias fácticas.

Siguiendo a García, *et al*, cabe señalar que las normas referidas a la igualdad ante la ley se encuentran fundamentalmente en el Capítulo de los derechos y deberes constitucionales: de manera general, en el artículo 19 N° 2, sobre el principio de igualdad ante la ley; en materias particulares en las siguientes normas: artículo 19 N° 3° igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos; artículo 19 N° 9 establece el derecho igualitario de acceso a las acciones de promoción, protección y recuperación de la salud y de rehabilitación del individuo; artículo 19 N° 16, inc. 3° establece la prohibición de discriminación en materia laboral; artículo 19 N° 17 establece la igual admisión a los empleos públicos; artículo 19 N° 20 establece la igual repartición de los tributos y las cargas públicas; y artículo 19 N° 22 prohíbe al Estado la discriminación arbitraria en el trato económico.

Por último, en la CPR el artículo 19 N° 2 de la CPR señala lo siguiente:

Artículo 19.- La Constitución asegura a todas las personas:

(...)

2°.- La igualdad ante la ley. En Chile no hay persona ni grupo privilegiados. En Chile no hay esclavos y el que pise su territorio queda libre. Hombres y mujeres son iguales ante la ley.

Ni la ley ni autoridad alguna podrán establecer diferencias arbitrarias;

II. Jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre Igualdad ante la ley

En, a lo menos, doce sentencias, el Tribunal Constitucional³ ha sostenido que la igualdad ante

² Sentencia causa rol del TC, 1.846, considerando 23.

³ Sentencias causas roles: 784, considerando 19; 1.254, considerando 46; 1.399, considerando 12, 1.732,

considerando 49; 1.812, considerando 26; 1.951, considerando 15; 1.988, considerando 64; 2.014, considerando 9; 2.259, considerando 27; 2.386,

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. Asimismo, se ha concluido que principalmente la razonabilidad es el *standard* de acuerdo con el cual debe apreciarse la medida de igualdad o la desigualdad.

Por lo anterior, es posible señalar que la igualdad ante la ley no es un derecho absoluto, queda sujeto a la posibilidad de diferenciaciones razonables entre quienes no se encuentra en una misma condición, estas distinciones no podrán ser arbitrarias ni indebidas, por lo que deben fundamentarse en presupuestos razonables y objetivos y su finalidad como sus consecuencias deben ser adecuadas, necesarias, proporcionadas⁴.

En primer lugar, el TC explicando la distinción de qué es razonable para calificar cuando existe una infracción al derecho de igualdad ante la ley, ha sostenido que “es necesario determinar (…), si realmente estamos frente a una discriminación o diferencia de trato entre personas que se encuentran en una situación similar, para luego examinar si tal diferencia tiene el carácter de arbitraria importando una transgresión a la Constitución Política.” Por tanto, se debe analizar si la diferencia “carece de un fundamento razonable que pueda justificarla y si, además, adolece de falta de idoneidad para alcanzar la finalidad que ha tenido en vista el legislador”⁵.

De lo señalado, es posible sostener que la garantía de la igualdad del artículo 19 N° 2 permite que la ley establezca tratamientos distintos para situaciones diferentes (“establecer diferencias”), en la medida que no supongan favores indebidos para personas o grupos.

El legislador o cualquier otro órgano del Estado, pueden establecer diferencias entre las personas, sin embargo no puede utilizar medios o bien producir un resultado de carácter arbitrario. En efecto, el constituyente no prohibió toda desigualdad ante la ley, “sino que se inclinó por establecer como límite a la arbitrariedad, prohibiendo toda discriminación arbitraria”⁶.

Precisamente en materia de discriminación, la doctrina del TC⁷ recoge el criterio expuesto por Linares Quintana (1953:263):

La igualdad supone, por lo tanto, la distinción razonable entre quienes no se encuentran en la misma condición; por lo que ella no impide que la legislación contemple en forma distinta situaciones diferentes, siempre que la discriminación no sea arbitraria ni responda a un propósito de hostilidad contra determinada persona o grupo de personas, o importe indebido favor o privilegio personal o de grupo.

Por otra parte, el TC también propone que la discriminación arbitraria es aquella diferenciación realizada por el legislador o cualquier autoridad pública que aparezca como contraria a la ética elemental o a un proceso normal de análisis intelectual; en otros términos, que no tenga justificación racional o razonable. Por discriminación arbitraria se ha entendido siempre una diferencia irracional o contraria al bien común⁸.

considerando 13; 2.438, considerando 28; 2.489, considerando 18.

⁴ Sentencia causa rol_1.469, considerando 12 a 15.

⁵ Sentencias causas roles: 784, considerando 19; 1.138, considerando 24; 1.140, considerando 19; 1.340, considerando 30 y 1.365, considerando 29.

⁶ Sentencia causa rol 986, considerando 30.

⁷ Sentencias causa rol 53, considerando 72; 280, considerando 24; 1.812, considerando 27; 1.951, considerando 16 y 2.022, considerando 25.

⁸ Sentencias de las causas roles 811, considerando 20 y 1.204, considerando 19.

Ahora bien, según el TC, una primera forma para determinar cuándo existe arbitrariedad (“discriminación arbitraria”) en una norma, consiste en analizar su fundamentación o razonabilidad y la circunstancia de que se aplique a todas las personas que se encuentran en la misma situación prevista por el legislador. Luego, además de la razonabilidad, el TC requiere que la justificación del tratamiento diverso sea también objetiva, esto es no puede quedar completamente entregado al libre arbitrio del legislador. Por ello, es necesario atender además a la finalidad perseguida por este último, para intervenir el derecho fundamental de que se trata, la que debe ser adecuada, necesaria y tolerable para el destinatario de la misma⁹. La razonabilidad y la objetividad, en el caso de las normas legales pueden encontrarse en el tenor mismo de la norma o venir claramente expuestas en la historia fidedigna de su establecimiento o derivar lógicamente de la finalidad que se tuvo en cuenta para justificar su emisión¹⁰.

Se suma a los criterios enunciados de razonabilidad y objetividad, cuando existe una desigualdad esencial, la necesidad de realizar un examen de proporcionalidad. Éste, requiere que la discriminación persiga un fin legítimo, que esa búsqueda sea necesaria y que presente una razonable relación con el valor del fin propuesto o el objetivo buscado. Este examen, es llamado la

“nueva fórmula” para tratar desigualmente a las igualdades esenciales, así como tratar igualmente a las desigualdades esenciales¹¹.

En resumen, en la doctrina del TC¹² 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 que no deben concederse privilegios ni imponerse obligaciones a unos que no beneficien o graven a otros que se hallen en condiciones similares”. En otras palabras, “la igualdad ante la ley presupone que se trate en forma igual a quienes son efectivamente iguales, y sólo a ellos, y en forma desigual a quienes no lo sean. Ahora, si se hacen diferencias, pues la igualdad no es absoluta, es necesario que ellas no sean arbitrarias.”

Referencias

- Díaz García, (2012). Igualdad en la aplicación de la ley. Concepto, iusfundamentalidad y consecuencias. *Ius et Praxis*, 18 (2), pp. 33 - 76.
- Enrique Navarro B. y Carlos Carmona S, ed. (2015). *Recopilación de Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (1981-2015)*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, 59.
- García, Gonzalo, et.al (2014). *Diccionario Constitucional Chileno*. Cuadernos del Tribunal Constitucional, 55.
- Linares Quintana, Segundo (1953). *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, t.4, Buenos Aires: Alfa.

⁹ Sentencias de las causas roles: 1.133, considerando 17; 1217, considerando 3; 1.399, considerandos 13 a 15 y 1.988, considerandos 65 a 67.

¹⁰ Sentencia causa rol 2.113, considerando 10.

Textos normativos

Constitución Política de la República.

Jurisprudencia del Tribunal Constitucional

Causas roles números:

• 53	• 1. 217	• 1. 846
• 280	• 1. 254	• 1. 951
• 784	• 1. 340	• 1. 988
• 811	• 1. 365	• 2. 014
• 986	• 1. 399	• 2. 022
• 1. 133	• 1. 469	• 2. 113
• 1. 140	• 1. 732	• 2. 259
• 1. 204	• 1. 812	