



Análisis de los efectos de la denominada “Ley Zamudio”

Ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación.

Autor

Guillermo Fernández L
Email: gfernandez@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3190

N° SUP: 138862

Resumen

La ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, conocida popularmente como “Ley Zamudio”, contempla tres elementos:

- Obliga a las instituciones estatales a establecer políticas antidiscriminatorias dentro de su ámbito de acción.
- Crea un procedimiento especial para el juzgamiento de actos discriminatorios, cometidos por agentes del Estado o bien por particulares.
- Establece una agravante penal especial en caso de delitos cometidos en base al odio.

Sin embargo, sus resultados han sido cuestionados desde la academia y de los operadores del sistema de justicia, fundamentalmente porque su utilización ha sido muy baja: en el período 2012 – 2016 la ley fue invocada solamente en 331 causas.

Se sostiene que su bajo uso se debe principalmente a dos grandes desincentivos para demandar: (i) la dificultad en materia de estándar probatorio, y (ii) el riesgo de que el tribunal, en su sentencia, imponga al demandante una multa de dos a veinte unidades tributarias mensuales, si se estableciere que la denuncia ha sido carente de todo fundamento.

Por el contrario los incentivos para demandar son de tipo más bien simbólicos, por cuanto, en principio, la condena favorable solamente implica una declaración de que ha existido un acto u omisión de discriminación arbitraria, disponiéndose que este no sea reiterado o que se realice el acto omitido; y una multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales en beneficio fiscal.

Sin embargo, no se dispone de un mecanismo de indemnización al afectado.

En la actualidad se discute un proyecto de ley que “modifica y fortalece la ley N° 20.609”, boletín N°12748-17, el cual –de convertirse en ley– permitirá al demandante, en conjunto con la acción de no discriminación arbitraria, deducir acción indemnizatoria en contra del demandado, por los daños que emanaren del o los actos u omisiones que fueren objeto de la acción de no discriminación.

Introducción

A solicitud del requirente, se entregan antecedentes del funcionamiento práctico de la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación, denominada “Ley Zamudio”, la cual incorpora tres materias:

- Obligaciones del Estado en materia de políticas antidiscriminación.
- Procedimiento especial para actos discriminatorios efectuados por agentes del Estado o particulares, denominado “acción no de discriminación”.
- Agravante penal en caso de delitos cometidos en base al odio.

El análisis contempla (i) la descripción de los principales puntos de la ley; (ii) las opiniones expertas sobre el impacto judicial de la norma; y (iii) estadísticas en materia de vulneración de derechos de las personas por medio de actos discriminatorios.

I. Normas especiales de la Ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación

El objetivo central de la ley es instaurar un mecanismo procesal especial frente a los actos discriminatorios arbitrarios que afecten a las personas por su especial condición de vulnerabilidad.

El informe “Análisis Estadístico de la Ley 20.609: una mirada desde el acceso a la justicia a cinco años de su vigencia”, realizado en 2017 por la Corte Suprema señala:

“Esta normativa reconoce la existencia de grupos de personas que por su condición se encuentran en situación de vulnerabilidad y desventaja, por lo que son merecedores de un estatuto protector específico contra acciones de discriminación arbitraria. En este sentido, la norma declara, en sus disposiciones generales, que “tiene por objetivo fundamental instaurar un mecanismo judicial que permita restablecer eficazmente el imperio del derecho toda vez que se cometa un acto de discriminación arbitraria” (Corte Suprema, 2017: 3).

De este modo, y de acuerdo al artículo 2° de la norma, el requisito básico para invocar la ley es que exista una discriminación arbitraria a una persona, estableciendo como definición de discriminación arbitraria: “toda distinción, exclusión o restricción que carezca de justificación razonable, efectuada por agentes del Estado o particulares, y que cause privación, perturbación o amenaza en el ejercicio legítimo de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política de la República o en los tratados internacionales sobre derechos humanos ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Ley 20.609, art. 2).

Del mismo modo, la norma señala que una discriminación es arbitraria cuando “se funda en motivos tales como la raza o etnia, la nacionalidad, la situación socioeconómica, el idioma, la ideología u opinión política, la religión o creencia, la sindicación o participación en organizaciones gremiales o la falta de

ellas, el sexo, la orientación sexual, la identidad de género, el estado civil, la edad, la filiación, la apariencia personal y la enfermedad o discapacidad” (Ley 20.609, art. 2).

1. Obligaciones del Estado

En esta materia, y según establece el artículo 1° de la ley, corresponde a los órganos de la Administración del Estado “elaborar e implementar las políticas destinadas a garantizar a toda persona, sin discriminación arbitraria, el goce y ejercicio de sus derechos y libertades reconocidos por la Constitución Política de la República, las leyes y los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes” (Ley 20.609, art. 1).

Esta disposición ha sido objeto de críticas por la falta de incorporación de un órgano público capaz de impulsar políticas generales antidiscriminación, así como por la falta de definición en los deberes del Estado respecto de las situaciones de discriminación, y, sobre todo, que se aplica solamente a los órganos de la Administración del Estado, lo que deja fuera de su alcance, entre otros, el funcionamiento interno del Poder Judicial, las Fuerzas Armadas, el Congreso Nacional y el Ministerio Público (Contesse y Lovera, 2012).

Al respecto, los abogados Contesse y Lovera, cuestionan en su artículo lo siguiente:

Si ellas [las instituciones aludidas] no dictan las disposiciones relativas a garantizar el derecho constitucional a la igualdad, ¿qué consecuencias se seguirán? ¿De qué herramientas nos dota la ley para cuestionar la inacción estatal? Ninguna de estas preguntas tiene respuesta en [la] ley. (Contesse y Lovera, 2012).

2. Procedimiento contencioso especial

Como ha sido señalado, la ley establece el mecanismo de “acción de no discriminación arbitraria”, procedimiento que implica un sumario especial, el cual puede ser invocado directamente por los afectados por una acción u omisión que importe discriminación arbitraria o por cualquier persona lesionada en su derecho a no ser objeto de discriminación arbitraria (Ley 20.609, art. 3).

El artículo 4° señala que esta acción también puede ser interpuesta por su representante legal o por quien tenga de hecho el cuidado personal o la educación del afectado; o bien, por cualquier persona a favor de quien ha sido objeto de discriminación arbitraria, cuando este último se encuentre imposibilitado de ejercerla y carezca de representantes legales o personas que lo tengan bajo su cuidado o educación, o cuando, aun teniéndolos, éstos se encuentren también impedidos de deducirla.

- **Plazos**

Asimismo, las normas especiales refieren fundamentalmente a una ejecución especial del procedimiento en cuanto a los plazos de tramitación. Estas son:

Artículo 12.- Sentencia. El tribunal fallará dentro de los quince días hábiles siguientes a aquel en que la causa hubiera quedado en estado de sentencia.

En ella declarará si ha existido o no discriminación arbitraria y, en el primer caso, dejará sin efecto el acto discriminatorio, dispondrá que no sea reiterado u ordenará que se realice el acto omitido [...] Podrá también adoptar las demás providencias que juzgue necesarias para restablecer el imperio del derecho y asegurar la debida protección del afectado.

Si hubiere existido discriminación arbitraria, el tribunal aplicará, además, una multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal, a las personas directamente responsables del acto u omisión discriminatorio.

Si la sentencia estableciere que la denuncia carece de todo fundamento, el tribunal aplicará al recurrente una multa de dos a veinte unidades tributarias mensuales, a beneficio fiscal.

Artículo 13.- Apelación. La sentencia definitiva, la resolución que declare la inadmisibilidad de la acción y las que pongan término al procedimiento o hagan imposible su prosecución serán apelables, dentro de cinco días hábiles, para ante la Corte de Apelaciones que corresponda, ante la cual no será necesario hacerse parte.

Siguiendo con el análisis de los plazos de esta acción especial, destaca lo señalado en los incisos segundos y tercero del citado artículo, el cual dispone que “Interpuesta la apelación, el tribunal elevará los autos el día hábil siguiente [y] la Corte de Apelaciones agregará extraordinariamente la causa a la tabla, dándole preferencia para su vista y fallo.”

3. Agravante para la comisión de delitos motivados por razones discriminatorias

Finalmente, la norma además contempla una agravante especial a las ya establecidas en el artículo 12 del Código Penal, esta vez por razones de discriminación, del siguiente tenor:

Artículo 12. Son circunstancias agravantes [de la responsabilidad criminal]:

[...]

21. Cometer el delito o participar en él motivado por la ideología, opinión política, religión o creencias de la víctima; la nación, raza, etnia o grupo social a que pertenezca; su sexo, orientación sexual, identidad de género, edad, filiación, apariencia personal o la enfermedad o discapacidad que padezca.. (Ley 20.609, artículo 17).

Respecto a la agravante, se sostiene que se trata de lo que en derecho comparado se denomina “crímenes de odio” y que importan la asignación de un mayor reproche a la conducta delictual cuando ella responde a motivaciones que denigran o niegan la igual dignidad que nos debemos unos a otros (Contesse y Lovera, 2012).

II. Evaluación

El citado informe de la Corte Suprema realiza una evaluación del funcionamiento de la ley en los primeros 5 años de aplicación. Para ello (dentro de otros elementos analíticos) entrega datos estadísticos referidos a las causas en que fue invocada la ley antidiscriminación para el período 2012 – 2016, buscando señales sobre su funcionamiento.

A continuación, se da cuenta de las causas ingresadas a tramitación por la ley que establece medidas contra la discriminación, su evolución en el tiempo y las causales de término de dichas demandas. A partir de ello, se esbozan algunas conclusiones sobre el impacto de dicha ley en las conductas ligadas a la discriminación.

a. Causas ingresadas

Como se observa en la tabla 1, en el periodo estudiado, que va desde el año 2012 al 2016, se interpusieron 331 demandas invocando actos de discriminación. Ello considerando tanto los tribunales de letras de primera instancia, como las Cortes de Apelaciones y la Corte Suprema; por tanto una misma causa puede haber pasado por cada una de dichas instancias judiciales.

Tabla 1. Causas ingresadas a tramitación por la ley contra la discriminación, periodo 2012 - 2016

Instancia	Causas
Tribunales de Primera instancia	234
Segunda Instancia: Corte de Apelaciones	87
Tercera Instancia: Corte Suprema	10
Total	331

Elaboración propia en base a datos entregados por el Poder Judicial

b. Evolución

Respecto a su evolución, ésta ha sido sostenida en el tiempo (tabla 2).

Tabla 2. Evolución causas ingresadas por la ley contra la discriminación periodo 2012 - 2016

Año	2012	2013	2014	2015	2016	Total
Causas	12	36	76	105	102	331

Elaboración propia en base a datos entregados por el Poder Judicial

Sin embargo, de acuerdo al estudio de la Corte Suprema:

“a partir del análisis de los datos fue posible corroborar que los ingresos de acciones por no discriminación, si bien han tenido un comportamiento creciente en general, se han producido de manera gradual y no explosiva (Corte Suprema, 2017: 39).

Para interpretar esto, la Corte sostiene la hipótesis de que la escasa cantidad de demandas es producto de dos grandes desincentivos para demandar: (i) la dificultad en materia de estándar probatorio, y (ii) el riesgo de que el tribunal, en su sentencia, imponga al demandante una multa de dos a veinte unidades tributarias mensuales, si se estableciere que la denuncia ha sido carente de todo fundamento.

Por el contrario – continúa- los incentivos para demandar son de tipo más bien simbólicos, por cuanto, en principio, la condena favorable solamente implica una declaración de que ha existido un acto u omisión de discriminación arbitraria, disponiéndose que este no sea reiterado o que se realice el acto omitido y una multa de cinco a cincuenta unidades tributarias mensuales en beneficio fiscal.

Sin embargo, no se dispone de un mecanismo de indemnización al afectado¹.

En este contexto, “la ley Zamudio necesita ser reformada para clarificar que su función es combatir la desventaja estructural protegiendo a los sujetos estructuralmente desaventajados, así como para establecer que la carga de la prueba debe quedar en ciertas situaciones de cargo del demandado (Muñoz, 2015:13)”.

En esta materia, para Contesse y Lovera,

las personas podrían desincentivarse de invocar la ley que establece medidas contra la discriminación ya que las personas denunciadas por acciones u omisiones por actos discriminatorios cuentan con una prerrogativa especial: podrán eximirse de responsabilidad si justifican haber actuado en “ejercicio legítimo” de alguno de los derechos fundamentales constitucionales.

¹ En la actualidad se discute un proyecto de ley que “modifica y fortalece la ley N° 20.609, que establece medidas contra la discriminación”, boletín N° 12748-17, el cual –de convertirse en ley- contemplaría una indemnización para la víctima en los siguientes términos:

“Artículo 5° bis.- Acción indemnizatoria. El demandante podrá, en conjunto con la acción de no discriminación arbitraria de que trata este Título, deducir acción indemnizatoria en contra del demandado por los daños que emanaren del o los actos u omisiones que fueren objeto de la acción de no discriminación, de conformidad a lo dispuesto en el artículo 3°. En caso de que el demandante dedujere acción indemnizatoria en conjunto con la acción de no discriminación arbitraria, aquella se someterá a las reglas de esta última, tramitándose conjuntamente y quedando regulada por las disposiciones de este Título.”. Disponible en: <https://www.camara.cl/legislacion/ProyectosDeLey/tramitacion.aspx?prmID=13286&prmBOLETIN=12748-17> (Julio, 2023).

Para dichos autores, si bien en abstracto la norma es atendible, se le critica su ambigüedad y la dificultad del denunciante de probar que el denunciado no ha actuado en “ejercicio legítimo” de alguno los derechos fundamentales allí se enumeran.

c. Causales de término

Finalmente, la Tabla 3 nos muestra que del total de causas ingresadas, en el período estudiado fueron resueltas 212, de las cuales el mayor porcentaje correspondió a sentencias definitivas (48,6%).

Resulta relevante el dato de que el avenimiento solo fue utilizado en 7 causas, siendo éste uno de los mecanismos particulares de esta ley.

Tabla 3. Términos judiciales de causas terminadas por la ley contra la discriminación, periodo 2012 - 2016

Tipo de término	Tribunales 1ª instancia	Corte de Apelaciones	Corte Suprema	Total
Sentencia definitiva	59	38	6	103
No presenta demanda	17	0	0	17
Inadmisibilidad	8	9	0	17
No da curso de la demanda	9	0	0	9
Avenimiento	6	1	0	7
Incompetencia	5	0	0	5
Retiro de la demanda	5	0	0	5
Desistimiento de la demanda	3	0	0	3
Abandono del procedimiento	2	1	0	3
Archivo de la causa	1	0	0	1
Sin información	8	0	0	8
Otros términos	5	29	0	34
Total				212

Elaboración propia en base a datos entregados por el Poder Judicial

- **Acercamiento físico a la justicia**

Un aspecto positivo relevado por el estudio de la Corte Suprema es que, más allá de las características de la ley y su evolución, se posibilita un acercamiento del ciudadano a la justicia dado que “previo a la promulgación de la Ley Zamudio, frente a hechos que constituyeran discriminación arbitraria o ilegal, el afectado sólo podía acudir a una de las 17 cortes de apelaciones ubicadas en capitales regionales y San

Miguel, por vía de la interposición de un recurso de protección de las garantías constitucionales. Con la promulgación de la ley, este tipo de conflictos pueden ser resueltos por el juzgado civil respectivo” (Corte Suprema, 2017: 32).

En este sentido, la ley se hizo cargo de resguardar el acceso físico de los ciudadanos a la justicia, acercando las posibilidades de los afectados a ser escuchados y visibilizando realidades que permanecían ocultas en la masividad de recursos de protección que ingresan a las cortes de apelaciones, como por ejemplo, las causas que con anterioridad a la ley los habitantes de Isla de Pascua debían interponer en la Corte de Apelaciones de Valparaíso y que en la actualidad es posible ingresar en la misma Isla” (Corte Suprema, 2017; 49).

Referencias

- Corte Suprema (2017) “Análisis Estadístico de la Ley 20.609: Una mirada desde el acceso a la justicia a cinco años de su vigencia”. Corte Suprema. Septiembre 2017. Disponible en: https://drive.google.com/file/d/1mLpt-vScMwJg1G_Oa0qsiMoE367yeACz/view (Julio, 2023).
- Contesse, Jorge y Domingo Lovera (2012) “Dudas sobre la efectividad de la nueva ley antidiscriminación. Artículo publicado por Ciper – Chile, 13 de Julio de 2012. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2012/07/13/dudas-sobre-la-efectividad-de-la-nueva-ley-antidiscriminacion/> (Julio, 2023).
- Muñoz León, Fernando (2015) “Estándares conceptuales y cargas procesales en el litigio antidiscriminación. Análisis crítico de la jurisprudencia sobre Ley Zamudio entre 2012 y 2015. Revista de Derecho Universidad de Valdivia, Diciembre 2015. Disponible en: <https://www.scielo.cl/pdf/revider/v28n2/art08.pdf> (Julio, 2023).

Legislación

- Ley 20.609, que establece medidas contra la discriminación ministerio secretaría general de gobierno. Disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1042092> (Julio, 2023).

Disclaimer

Asesoría Técnica Parlamentaria, está enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.



Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)