

UNIVERSIDAD DE CHILE

Facultad de Derecho

Departamento de Ciencias del Derecho

Metodología de la Investigación Jurídica

**PROYECTO DE INVESTIGACIÓN JURÍDICA:
IGUALDAD CONSTITUCIONAL
Tres nociones sobre un mismo concepto**

Profesor:

Sr. Gabriel Álvarez Undurraga

Ayudante:

Srta. Angélica Torres Figueroa

Alumnos:

Víctor Navarro Melgarejo

Josefa Rodríguez Benavente

Santiago, Chile

2007

INTRODUCCIÓN

El reconocimiento de determinadas garantías por parte del Estado en favor de las personas ha sido, desde sus inicios, fundamento del Derecho Constitucional y del desarrollo del constitucionalismo clásico.

Nuestro país no ha sido la excepción en la materia y, tal como en la totalidad de Occidente, ha destinado un capítulo de su Carta Fundamental a asegurar ciertos derechos a las personas, los cuales no sólo tienen por objeto establecer limitaciones al poder del Estado, sino también la afirmación de principios que iluminan el ordenamiento en su totalidad, en lo que dice relación con la creación, interpretación y aplicación de las normas.

Uno de dichos principios es el objeto de estudio en esta investigación: el de igualdad. Caracterizado por ser una de las primeras conquistas logradas en el camino de las garantías individuales frente al Estado, en la actualidad se presenta como un derecho transversal a todo el ordenamiento, de importancia vital en su aplicación a los individuos, y de múltiples funciones que van desde el reconocimiento de la igualdad dignidad de las personas hasta su posicionamiento en un mismo punto jurídico ante la ley y en cuanto a la carga de los tributos, entre otros.

Es de suma importancia en un Estado democrático y de Derecho el establecimiento claro de garantías y la entrega de seguridad jurídica a las personas, siendo el estudio de esa materia en relación a la igualdad el motivo que nos impulsa a realizar la investigación cuyo proyecto en las páginas siguientes se presenta.

EL PROBLEMA

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Uno de los primeros medios utilizados para limitar el poder político fue el desarrollo de regímenes constitucionales, cuyo nacimiento se fecha en el siglo XVII con la redacción de la Carta Magna inglesa. Tras ella, son incontables los textos que se han sucedido en el mundo occidental y que han tenido por objeto no sólo afirmar y reafirmar el movimiento constitucionalista, sino también generar legitimidad del poder y seguridad en las personas.

Así, distintos principios han marcado la evolución de los Derechos Fundamentales, siendo uno de ellos el de igualdad, que se consignó por primera vez en la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de la Revolución Francesa en lo que respecta a las personas, disponiendo que han de ser tratadas igualmente sin importar su condición. Tal principio también fue consignado en Chile a nivel constitucional, integrando el catálogo de garantías ininterrumpidamente desde el Reglamento de 1812.

Pero los alcances de la igualdad no se han limitado sólo a las personas, pues se ha extendido también a la ley y los tributos. En cuanto a la primera, ella supone que las normas deben tener una aplicación general, no pudiendo contener discriminaciones arbitrarias; en tanto la igualdad tributaria, contempla que es labor del legislador repartir tributos satisfaciendo el requisito de igualdad.

Como se puede apreciar, nuestra Constitución, al establecer las tres igualdades referidas distingue distintas nociones con bases en un mismo concepto. Si bien esta situación

ha tenido lugar desde la Carta Fundamental de 1925, ello no generó mayores discusiones sino hasta la década de 1980, cuando se sucedieron diversos casos en que se recurrió contra los tributos por la vía del recurso de inaplicabilidad en algunas oportunidades y por la de protección en otras al no estar claramente definido si la igualdad tributaria está contenida directamente en el artículo 19 N° 20 de nuestra Constitución o indirectamente en el artículo 19 N° 2 del mismo texto.

Actualmente, persiste la discusión en torno al tema sin lograrse avances significativos en cuanto a la norma que debiera invocarse, situación que de mantenerse en el tiempo no sólo podría llevar a complejos problemas interpretativos, sino aún más grave, a una errática jurisprudencia e ineficacia de la norma en circunstancias en que es preciso dar seguridad jurídica en atención a la posición de las personas, especialmente en materia tributaria habida consideración del creciente tráfico económico y su importancia para la sociedad: en los últimos años han aumentado en forma exponencial los ingresos de causas relativas al tema y se espera aún más.

De esta forma se hace necesario discutir sobre el alcance de los numerales 2 y 20 del artículo 19 de nuestra Constitución en función de la interpretación que se les debe dar, determinar claramente su ámbito de aplicación, quién es el sujeto obligado por ellos y los posibles recursos que se pueden deducir para proteger su eficacia; presentándose como posible solución al problema el reconocimiento de la existencia de tres nociones distintas de igualdad en la Carta Fundamental que si bien pueden (y deben) interactuar entre sí, tienen ámbitos de aplicación completamente distintos que es preciso distinguir.

FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

Debido a que actualmente no existe en Chile una concepción única del concepto de igualdad constitucional, ¿Cuál es su alcance y aplicación en materia de protección de las personas y de éstas frente a la ley y los tributos?

SISTEMATIZACIÓN DEL PROBLEMA

De la pregunta anterior surgen nuevas interrogantes, tales como:

1. ¿Qué se entiende, genéricamente, por igualdad en la Constitución Política de la República?
2. ¿Cuál es el contenido de cada igualdad y la concordancia existente entre ellas?
3. ¿Cuál es la prohibición que contiene implícitamente cada igualdad?
4. ¿Quién es el sujeto obligado por el mandato constitucional en cada caso?
5. ¿Cómo se garantiza la eficacia de la norma?

OBJETIVOS DE LA INVESTIGACIÓN

a) General

Analizar el alcance y aplicación del concepto de igualdad en materia de protección de las personas y de éstas frente a la ley y los tributos.

b) Específicos

1. Identificar qué se entiende, genéricamente, por igualdad en la Constitución Política de la República.
2. Interpretar el contenido de cada igualdad y, de existir, establecer las concordancias existentes entre ellas.
3. Determinar cuál es la prohibición que contiene implícitamente cada igualdad.
4. Establecer qué sujeto resulta obligado por cada igualdad.
5. Determinar cómo se garantiza la eficacia de cada igualdad.

JUSTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

Indudablemente, el catálogo de garantías constitucionales es uno de los aspectos más importantes en todo sistema jurídico, pues no sólo lo orienta, sino también ofrece una necesaria seguridad de las personas respecto de las actuaciones del Estado.

En ese contexto, es preciso determinar claramente el alcance de cada disposición a fin de dar eficacia a la norma y favorecer el desarrollo de distintas actividades ligadas a cada derecho.

Hasta ahora, la jurisprudencia ha considerado la igualdad en la Constitución como un concepto de única interpretación; sin embargo, la doctrina actualmente promueve cambios en tal concepción llevando a distinguir tres lecturas diferentes respecto de él.

Así, analizar la igualdad de las personas en tanto queda prohibido distinguir entre ellas, y diferenciar esta de aquellas que les permite situarse en un mismo punto jurídico respecto de la ley y la repartición de los tributos es un tema relevante a efectos de las repercusiones que puede tener en el contexto social, jurídico y económico del país en el cual es preciso aportar para tener una mejor visión de lo que significa la igualdad en materia constitucional.

EL MARCO TEÓRICO

ANTECEDENTES DE LA INVESTIGACIÓN

Respecto del tema en estudio, tanto en el ámbito nacional como extranjero se han realizado pocas investigaciones que lo aborden directamente.

A pesar de ello, es posible encontrar artículos de los profesores Enrique Navarro Beltrán y Pablo Ruiz-Tagle Vial en la Revista de Derecho Público, de la Universidad de Chile; y Alejandro Silva Bascuñán en la Chilena de Derecho, de la Pontificia Universidad Católica, apoyando la tendencia unitaria.

Por otra parte, sosteniendo la existencia de tres nociones sobre el concepto en estudio, los académicos Víctor Manuel Avilés Hernández y Domingo Valdés Prieto han realizado publicaciones en la Revista de Derecho Público y la *Ius Publicum*, de la Universidad Santo Tomás, respectivamente. En la misma línea, se pueden encontrar artículos en internet del profesor español Gregorio Peces-Barba, especialmente en la Biblioteca Jurídica Virtual de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Sobre investigaciones que se refieran indirectamente al tema, la profesora Luz Bulnes Aldunate escribió diversos artículos en las Revistas de Derecho Público, Chilena de Derecho y *Ius et Praxis*, de la Universidad de Talca, postulando la unidad del concepto de igualdad basándose para ello en profundos estudios sobre la igualdad de las personas y que ella sería la que ilumina todo el ordenamiento.

Cabe destacar que a través de las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución y el libro “Legalidad tributaria” del nombrado docente Avilés Hernández, se recogen contundentes opiniones del comisionado Raúl Bertelsen Repetto, quien se inclina por reconocer distintas igualdades en la materia que se estudia.

BASES TEÓRICAS

En la totalidad de los sistemas constitucionales occidentales se ha consagrado, de una u otra forma, el concepto de igualdad a fin de poner en el mismo punto jurídico a las personas y a estas frente al Estado en algunas materias. De esta forma, ha surgido el debate sobre si el concepto en cuestión siempre se emplea con el mismo alcance, es decir, es transversal en la aplicación que tiene, o admite variantes en función de la esfera en que se plasme.

A partir de esta disyuntiva, surgen dos tendencias que aprecian de distinta forma el concepto de igualdad: la primera, que lo entiende como único; y la segunda, que considera la existencia de tres dimensiones sobre él, lo que supone visiones encontradas no sólo sobre la aplicación que pueda tener, sino también sobre la determinación de la prohibición implícita y los mecanismos que garantizan la eficacia de las normas en que se contiene.

Según la concepción unitaria, el concepto de igualdad es un principio jurídico transversal, susceptible de aplicarse de la misma forma en todo el ordenamiento. Su base se encuentra en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República bajo las fórmulas “igualdad ante la ley” y “no establecer diferencias arbitrarias”, lo que supone que ante la norma legal e incluso toda autoridad del Estado, las personas, sin importar su condición, deben ser tratadas de la misma manera, sin discriminaciones arbitrarias, sobre la base de una misma dignidad. Se trata de un mandato a la autoridad, incluido el juez y el Ejecutivo, pues ambos aplican la ley. Por otra parte, la citada disposición contendría el mandato de establecer normas de aplicación general, pues ellas no pueden contener internamente diferencias arbitrarias, no prohibiéndose toda diferencia, sino sólo aquellas que no atienden al bien común por carecer de base racional.

Siguiendo la línea argumental, si las bases de la igualdad, de forma genérica, según quienes adoptan la posición unitaria, están en el artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República y sólo esa es la igualdad que ilumina el ordenamiento, la que se puede encontrar en el mismo artículo numeral vigésimo no sería más que una simple reiteración o especificación de lo dispuesto en el numeral segundo. Esto tiene efectos en cuanto a las garantías de eficacia de la norma, pues si se considera que la igualdad tributaria tiene su base en el artículo 19 N°20, que como se señaló sólo se ría reiterativo, no estaría sujeto a la acción de protección que dispone el artículo 20 de la Carta Fundamental, siendo, por tanto, el recurso de inaplicabilidad la única forma de recurrir contra los tributos.

Por otro lado, una posición distinta a la anterior postula la existencia de tres nociones sobre el concepto de igualdad, los que serían “ante la ley”, “en la ley” y “según la ley” siguiendo el criterio interpretativo de no redundancia. Esta postura reconoce en el inciso primero del artículo 19 N°2 de la Constitución, la existencia, por cierto, expresada en el propio texto, de la igualdad *ante la ley*, la que supone un mandato a la autoridad aplicadora de la ley

respecto al tratamiento igualitario, con posibles diferencias en tanto no sean arbitrarias, a las personas. Hasta tal punto, no habrían diferencias con la primera postura que se señaló; sin embargo, al pasar al inciso segundo del mismo numeral concibe la igualdad *en la ley*, cuyo destinatario sería el legislador en atención a que sólo él es quien puede establecer normas de carácter legal y que en ningún caso podrán contener diferencias que no tengan un sustento racional.

Pero la principal diferencia estriba en la interpretación que se hace del artículo 19 numeral vigésimo al extraer de él la igualdad *según ley*, distinta a aquella que es *ante la ley* por cuanto establecería que es el legislador y exclusivamente dicha autoridad la que repartirá los tributos satisfaciendo el requerimiento de igualdad. De esta forma, la igualdad *ante la ley*, se encontraría principalmente en el artículo 19 N° 2, no en el número 20, lo que es de altísima importancia entendiendo que en ese caso sí se podría recurrir en contra de los tributos por la vía del recurso de protección. La igualdad del numeral vigésimo sólo atendería a que el tributo o carga debe ser “igual de pesado para todos”, en sentido que deben traducirse en un mismo nivel de sacrificio; en tanto que la del segundo dispondría que los tributos deben establecerse como carga para todas las personas sin hacer diferencias arbitrarias.

Estas son las principales visiones acerca del alcance y aplicación del concepto de igualdad en lo que respecta a las personas, la ley y los tributos, existiendo entre la jurisprudencia y la doctrina una clara preferencia por la primera de ellas; no obstante se está aceptando crecientemente la segunda atendiendo, principalmente, a la tendencia existente en el Derecho Comparado.

SISTEMA CONCEPTUAL

A lo largo de esta investigación, se utilizarán diversos términos que resultan fundamentales en consideración al desarrollo de la misma, pues permitirán su buena comprensión y la construcción de ideas que permitan explicar el tema en estudio. Tales términos, que serán explicados en profundidad en el informe final, son:

- Discriminación arbitraria: trato excluyente que no atiende al bien común o carente de sustento racional.
- Garantía constitucional: mecanismo a través del cual se busca dar tutela real y efectiva a los derechos consagrados a nivel constitucional. Se considera como uno de los requisitos básicos que debe tener un derecho fundamental para tener tal calidad.
- Recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad: recurso conocido por el Tribunal Constitucional, dispuesto en el artículo 93 N° 6 de la Carta Fundamental, a través del cual, en un caso específico, se deja sin aplicación una norma legal atendiendo a que sus efectos concretos resultan contrarios a la Constitución Política de la República.
- Recurso de protección: acción constitucional, de carácter extraordinario y de emergencia, que se interpone por acciones u omisiones ilegales o arbitrarias que priven, perturben o amenacen el legítimo ejercicio de derechos enumerados en el artículo 20 del Texto Fundamental. Es una acción que procede sin perjuicio de los demás derechos o acciones que se puedan hacer valer frente a las autoridades judiciales o de otro tipo.
- Reserva legal: principio por el cual las normas relativas a determinadas materias, indicadas generalmente en la Constitución Política de la República, deben ser establecidas única y exclusivamente por el legislador.
- Tributos: prestaciones obligatorias que establece la autoridad, normalmente en dinero. Es una noción amplia y genérica que incluye los impuestos, tasas y contribuciones.

HIPÓTESIS

La Carta Fundamental hace referencia al principio de igualdad constitucional en varios numerales del artículo 19 con distinto sentido y alcance, de modo tal que es posible encontrar diferentes aplicaciones respecto del mismo concepto en materia de protección de las personas y de éstas frente a la ley y los tributos.

VARIABLES E INDICADORES

La hipótesis planteada puede descomponerse de la siguiente manera:

- a) Variable independiente: Diversas nociones aplicadas del concepto de igualdad constitucional.
 - Definición conceptual: La igualdad constitucional como un principio inspirador de todo el ordenamiento institucional, se refleja en una garantía de los individuos consagrada en los textos fundamentales a fin de limitar el poder político y dar seguridad jurídica.
 - Definición operacional: De la Carta Fundamental se obtienen, en el artículo 19, tres nociones aplicadas basadas en el concepto de igualdad constitucional. Así, la consagrada en el número 2 dice relación con aquella *ante la ley*, una igualdad referida a las personas; y, por otro lado, una igualdad referida a la ley en el sentido de proscribir las discriminaciones arbitrarias (*en la ley*).

La igualdad referida en el numeral vigésimo, es más bien una igualdad *según ley* desde el momento en que establece que el legislador, al establecer tributos, debe satisfacer el requerimiento de igualdad.
- b) Variables dependientes: Distintos modos de aplicar la igualdad constitucional en lo que dice relación con la protección de las personas y de éstas frente a la ley y los tributos.
 - Definición conceptual: Los modos de proteger los derechos son los mecanismos a través de los cuales las personas obtienen, de manera eficaz, amparo a las garantías constitucionales. Pueden estar consagrados en la Constitución Política de la República o en las leyes.
 - Definición operacional: Derivado del hecho de que en la Constitución Política de la República se alude a la igualdad bajo distintas nociones, es posible encontrar distintos modos de aplicarlas en relación a la protección de las personas y de éstas frente a la ley y los tributos. Los modos por los cuales se llevarán a cabo serán los señalados en la Carta Fundamental, principalmente el recurso de protección señalado en el artículo 20 y el recurso de inaplicabilidad, establecido en el artículo 93 N°6.

EL MARCO METODOLÓGICO

TIPOS Y NIVELES DE INVESTIGACIÓN

a) Tipos

Esta investigación será de tipo documental, pues el desarrollo del problema como el de la hipótesis y sus variables y, en general, todo lo relacionado con la investigación, se basará en el procesamiento de la información que se recoja en libros, revistas, jurisprudencia, etc., tanto impresos como digitales; de modo que se excluye la investigación de campo y la experimental.

b) Niveles

En cuanto al nivel de investigación, este será esencialmente exploratorio y descriptivo, puesto que se pretende exponer las características del concepto de igualdad en relación a las personas, la ley y los tributos, identificando cuál es su alcance y aplicación, para luego poder correlacionar los resultados de la distinción con los efectos que tendría respecto del resguardo constitucional que se les pueda dar.

MÉTODOS DE INVESTIGACIÓN

En las distintas etapas de nuestra investigación, utilizaremos distintos métodos para cumplir con cada uno de los objetivos.

Así, en primer término, para acercarnos a los distintos significados que se le pueden dar al concepto de igualdad, analizaremos la opinión que sobre las normas en que se encuentran emitieron los miembros de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución, de modo tal que utilizaremos el método histórico.

Luego de aquello, para aproximarnos a conceptos positivos más precisos, analizaremos cada uno de los numerales del artículo 19 de acuerdo al método exegético, es decir, buscando desentrañar la real voluntad del legislador contenida en la norma, aplicando la interpretación gramatical, lógica y sistemática.

Al tener ya las distintas nociones aplicadas del concepto de igualdad, se utilizará el método analógico o comparativo, a fin de estudiar las semejanzas y/o diferencias que se puedan apreciar en los distintos significados de igualdad que derivan de un mismo concepto. De esta comparación obtendremos los reales alcances de cada una de las normas y con ello las distintas formas de aplicarlas en relación a la protección de las personas y de éstas frente a la ley y los tributos.

TÉCNICAS E INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE DATOS

Las fuentes a utilizar para el desarrollo de este trabajo, siguiendo la clasificación del profesor Aníbal Bascuñán, son: como fuentes directas inmediatas, los preceptos constitucionales del artículo 19 números 2 y 20, así como de aquellos necesarios para una interpretación sistemática y lógica; y, las actas de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución. Entre las fuentes directas mediatas, para enriquecer la comparación a

desarrollarse de los distintos preceptos, considerando las variadas teorías existentes sobre los distintos alcances del concepto de igualdad, se utilizarán artículos de revistas que traten el tema, memorias de magíster de académicos y libros doctrinarios.

Las fuentes directas, serán recogidas de las principales bibliotecas jurídicas del país, como son la Biblioteca Central de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile y de la Pontificia Universidad Católica de Chile, Biblioteca del Congreso Nacional y Base de Datos Digital Lexis Nexis.

Por ser una investigación documental, se utilizarán, principalmente, como instrumentos para la recolección de datos, los ficheros, mapas conceptuales y resúmenes.

TRATAMIENTO DE LA INFORMACIÓN

El tratamiento y análisis de la información recolectada mediante el uso de los instrumentos ya mencionados en el punto anterior, será de tipo cualitativo, toda vez que tiene por objeto precisar el real alcance de las distintas nociones del principio de igualdad constitucional.

ASPECTOS ADMINISTRATIVOS

ÍNDICE DE CONTENIDOS

Introducción

Explicación breve del contenido del informe con una aproximación histórica sobre los inicios del constitucionalismo clásico. Justificación de la investigación, sus objetivos, hipótesis y descripción de la metodología utilizada.

Capítulo I: "Concepto de igualdad"

- Definición de igualdad y su importancia en el ordenamiento jurídico.
- Aproximación histórica de su consagración en el Derecho Nacional y Comparado.
- Discusión de la Comisión de Estudios sobre la Nueva Constitución sobre el significado jurídico del término "igualdad".
- Elementos normativos.

Capítulo II: "Igualdad constitucional y su contenido"

- Bases de la igualdad en la Constitución Política de la República.
- Análisis del artículo 19 N°2 de la Constitución Política de la República.
 - Igualdad *ante la ley*.
 - Igualdad *en la ley*.
- Análisis del artículo 19 N°20 de la Constitución Política de la República.
 - Igualdad *según ley*.
- Hacia el reconocimiento de tres nociones de igualdad.

Capítulo III: "Garantías de eficacia"

- Sistema de garantías en la Constitución Política de la República.
- Alcance del recurso de protección.
- Impugnación de los tributos: ¿vía protección o inaplicabilidad?

Conclusiones

Establecer si efectivamente existen tres nociones de igualdad en la Constitución Política de la República, así como determinar cuál es la relevancia de su reconocimiento.

RECURSOS

Para la realización de la presente investigación se cuenta con el apoyo de algunos académicos especialistas en Derecho Constitucional, como son los profesores Ana María García Barzelatto y Víctor Manuel Avilés Hernández.

No se cuenta con recursos financieros distintos a los de quienes investigan, de tal forma que los recursos disponibles son sólo aquellos que provienen del trabajo personal de los investigadores, el que se ha centrado en la selección bibliográfica y su respectivo resumen, fichaje y archivo.

CRONOGRAMA DE ACTIVIDADES

Actividad/Fecha	31/07-12/08	13/08-26/08	27/08-09/09	10/09-23/09	24/09-07/10
Selección del tema y delimitación del problema	X				
Revisión bibliográfica a nivel general del tema	X	X			
Elaboración de matrices primarias y secundarias		X	X		
Desarrollo del marco teórico			X	X	
Delimitación del marco metodológico				X	X

Actividad/Fecha	08/10-21/10	22/10-04/11	05/11-18/11	19/11-02/12	06/12
Elaboración y presentación del proyecto de investigación	X				
Recolección de datos		X			
Procesamiento y análisis de los datos		X			
Interpretación jurídica de los resultados del análisis			X		
Redacción del borrador de la investigación			X	X	
Revisión y corrección del borrador				X	
Presentación del informe final					X

FUENTES INICIALES

a) Bibliográficas

- AVILÉS HERNÁNDEZ, VÍCTOR. 2005. Legalidad tributaria. Santiago, Jurídica de Chile. 314 p.
- EVANS DE LA CUADRA, ENRIQUE. 1999. Los derechos constitucionales. 2° ed. Santiago, Jurídica de Chile. 378 p.
- PACHECO, MÁXIMO. 1990. Teoría del Derecho. 4 ed. Santiago, Jurídica de Chile. 716 p.
- RUIZ-TAGLE VIAL, PABLO. 2003. Apuntes sobre la igualdad constitucional en Chile. Santiago, Jurídica de Chile. 224 p.
- SILVA BASCUÑÁN, ALEJANDRO. 2000. Tratado de Derecho Constitucional. 2° ed. Santiago, Jurídica de Chile. Tomos I y V.
- SQUELLA NARDUCI, AGUSTÍN. 2000. Introducción al Derecho. Santiago, Jurídica de Chile. 692 p.
- VALDÉS PRIETO, DOMINGO. 1992. Discriminación arbitraria en el Derecho Económico, especialmente en la legislación antimonopólica. Santiago, Conosur. 298 p.

b) Hemerográficas

- MASBERNAT MUÑOZ, PATRICIO. 2002. Garantías constitucionales del contribuyente. Revista Ius et Praxis. Año 8, N°2: 299-357.