

EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN LA CONSTITUCION

Augusto Quintana Benavides

Universidad de Chile

Para quienes profesamos una fe irreductible en el Derecho como articulador de la convivencia social y, más precisamente, en el Derecho Constitucional como la disciplina angular de dicha ciencia social, resulta un imperativo de primer orden el que nuestro ordenamiento jurídico refleje prístinamente los principios y valores acuñados por el humanismo. En esta perspectiva el principio de la solidaridad goza de especial relevancia atendidas las innumerables contingencias que acarrea la vida en sociedad y, muy especialmente, en el mundo subdesarrollado a que pertenecemos (y del que queremos salir).

En base a lo expuesto, resulta dramática la ignorancia generalizada de dicho principio como una de las bases de nuestra institucionalidad. Es expresión de lo anterior el que los diversos programas de Derecho Constitucional que se imparten en las Escuelas de Derecho en las distintas universidades del país no comprendan el estudio del mencionado principio. Finalmente, aumenta nuestra desazón la inexistencia¹, en nuestro medio, de literatura jurídico-dogmática que aborde el principio que nos ocupa.

En consecuencia, nuestra aspiración es iniciar el indispensable debate acerca del tema propuesto y, en la medida en que el razonamiento que más adelante se desarrollará sea compartido por los asistentes a estas Jornadas,

¹ Sobre el particular, merece destacarse la memoria de grado del alumno Pedro García Morales, que versó precisamente sobre "El Principio de Solidaridad en la Doctrina Social de la Iglesia y su Contenido Jurídico Fundamental" (Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago, 1990, 113 páginas), que contiene sugerentes observaciones. A lo anterior cabe agregar algunos esbozos en un artículo del profesor Jorge PRECHT PIZARRO ("El Estado Empresario: Análisis de la Legislación Complementaria Constitucional", *Revista Chilena de Derecho*, Vol. 14, Nº 1, 1987) y en el *Tratado de la Constitución de 1980*, del profesor José Luis CEA EGAÑA (Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1988, p. 87).

sugerimos la incorporación de la enseñanza de este principio dentro de las cátedras de Derecho Constitucional de la carrera de Derecho.

En este sentido, afirmamos categóricamente que el principio de la solidaridad está consagrado en nuestra Carta Magna, no solamente en los artículos 104 y 111, según la redacción acordada por el Constituyente de 1991, sino que también en otras disposiciones y, particularmente, en el Capítulo I de aquélla.

Para fundamentar las aseveraciones precedentes, examinaremos, en primer lugar, algunos antecedentes de la historia fidedigna de la actual Constitución, para luego analizar una serie de disposiciones que serían expresión del señalado principio.

ANTECEDENTES EN LA HISTORIA FIDEDIGNA

El estudio de los principales documentos que constituyen la historia fidedigna de nuestro Código Político permite asegurar que los Constituyentes tuvieron a la vista dicho principio. Es efectivo que no existe un tratamiento riguroso ni exhaustivo del mismo y que no gozaría, para éstos, de la importancia y relieve que tendría, por ejemplo, el principio de la subsidiariedad; sin embargo, ello no basta para negar su plena consagración y vigencia.

En primer término citaremos ampliamente diversos pasajes de la minuta denominada "Metas u Objetivos Fundamentales para la Nueva Constitución Política de la República"²:

— "La Constitución deberá propender a una efectiva integración de todas las fuerzas vitales de la nación, a fin de que inspiradas en un

² Este documento fue aprobado en diversas sesiones celebradas por la Comisión de Reforma Constitucional, está datada con fecha 26 de noviembre de 1973 y se reproduce en el acta de la Sesión 18^a, de 22 de noviembre de ese año, pp. 23 y ss.

sentido de unidad y solidaridad nacionales, por encima de rencores, intereses y divisiones, contribuyan al desarrollo y progreso de la comunidad".

— "La nueva Constitución señalará igualmente un conjunto de deberes, fundados en valores como... la solidaridad...".

— "El sistema educacional será elemento fundamental para crear y desarrollar en la niñez y en la juventud la adhesión consciente a esos valores (entre los cuales se cita a la solidaridad) de tanta relevancia para su formación cívica y moral y para el futuro de la nación".

— "Debe (la participación), además, ser solidaria, esto es, estar siempre inspirada en el superior interés de la colectividad".

Refuerza nuestra tesis la circunstancia de que el Preámbulo elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República³ consagraba expresamente el principio en cuestión. En efecto dicho documento rezaba, en la parte pertinente, como sigue: "La nación de Chile... sostiene el compromiso solidario de la población con el gran objetivo de consolidar la unidad e integración de todos los sectores de la nación".

Empero, el Consejo de Estado, en su informe recaído en la consulta respectiva formulada por S.E. el Presidente de la República⁴, fue de la opinión de suprimir dicho Preámbulo⁵ por considerársele superfluo, "toda vez que sus conceptos están incorporados en el Capítulo I, sobre Bases de la Institucionalidad".

De consiguiente, si aceptamos que el principio de la solidaridad, en base a los textos transcritos, forma parte del *ethos* constitucional y que se contendría en el citado Preámbulo, qué duda cabe acerca de su eventual consagración positiva. Es del caso destacar que un

³ El informe final de dicha Comisión, conocido como el "Informe Ortúzar", en consideración al presidente de la misma, que principiaba con un Preámbulo, se reproduce, en la parte que nos interesa, como anexo al acta de la Sesión 416^a, de 5 de octubre de 1978, pp. 3608 y ss.

⁴ Dicho informe se reproduce en *Textos Comparados de la Constitución Política de la República de Chile-1980, sometida a plebiscito, y la Constitución Política de la República de Chile-1925*, Instituto de Estudios Generales, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1980, pp. 113 y ss.

⁵ La decisión de suprimir el Preámbulo se acordó con el voto en contra de los consejeros señores Cáceres, Carmona, Coloma y Ortúzar.

principio no requiere de una declaración expresa para que se admita su vigencia; es más, suele ocurrir que así no ocurra (v. gr., el principio de subsidiariedad no está mencionado —literalmente— en el texto constitucional y resulta pacífico afirmar que goza de plena consagración).

EXAMEN DEL ARTICULADO DE LA CONSTITUCION

En virtud de los párrafos reproducidos anteriormente, nos permitimos afirmar que el principio de la solidaridad se encuentra implícito tanto en las Bases de la Institucionalidad como, asimismo, en otras disposiciones constitucionales. Corresponde hacer notar que, para los efectos de esta comunicación, nos referimos al principio de la solidaridad en su aspecto normativo, esto es, como fuente de deberes para los órganos del Estado, sus titulares o integrantes y para toda persona, institución o grupo (artículo 6^o de la C.P.).

Estimamos que cuando se afirma que "el Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común" (artículo 1^o, inc. 4^o, primera parte) se están sentando las bases de un *Estado solidario*. ¿Puede afirmarse con suficiente seriedad que la oración precedente no es expresión cabal de la solidaridad como principio rector de la actividad estatal? Es más, la norma citada refleja una notoria influencia del Magisterio Social de la Iglesia que, desde León XIII, ha insistido reiteradamente acerca del rol solidario o fraterno que al Estado le compete.

A mayor abundamiento, en el mismo artículo 1^o, inc. 4^o, primera parte, se establece que el Estado "debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece" (artículo 1^o, inc. 4^o, parte final).

A su vez, el inciso 5^o del mismo artículo dispone que "es deber del Estado... promover la integración armónica de todos los sectores de la nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional".

Resulta notable que estas últimas normas contienen en lo fundamental la parte transcrita del Preámbulo de la Constitución, ratificando con ello, probablemente, el propósito tenido a la vista por el Consejo de Estado para proponer su supresión.

Es efectivo que entre el principio de la solidaridad y el de subsidiariedad en su fase ac-

tiva, que impone al Estado el deber de actuar cuando las llamadas sociedades inferiores no son capaces o no quieren hacerlo, media una muy sutil distinción, que podría llamar a equívocos. A modo de hipótesis, estimamos que, quizás por razones conceptuales, el Constituyente original concibió al principio de subsidiariedad básicamente en su aspecto pasivo, estático o negativo; esto es, como un deber de abstención y para fundamentar la actividad estatal, necesaria en varios casos, tuvo más bien presente al principio de la solidaridad y no al principio de subsidiariedad en su aspecto activo, dinámico o positivo. E incluso, hasta el día de hoy, existen ciertos sectores políticos e ideológicos que insisten en negar la existencia o validez del principio de subsidiariedad en su fase activa.

Ahora bien, para ilustrar la diferencia entre el principio de subsidiariedad activo y el de la solidaridad, podríamos decir que el primero mira al cuándo de la actividad estatal mientras que el segundo al por qué de la misma.

No escapa a nuestro análisis el que el principio en cuestión se contendría, a su vez, en las siguientes disposiciones constitucionales:

— En el artículo 19 N° 2º, cuando autoriza al legislador y a toda autoridad para establecer diferencias, siempre que no sean arbitrarias. En consecuencia, para mitigar desigualdades de origen o sobrevivientes, el Constituyente permite una discriminación razonable. Expresión de lo anterior resulta la posibilidad de imponer tributos progresivos y, eventualmente, un impuesto al patrimonio, en virtud de lo señalado en el artículo 19 N° 20º. Dichos tributos imponen a los sectores más acomodados de la población la obligación de colaborar en forma más rigurosa a los gastos y programas estatales.

— Son expresión del principio que atrae nuestra atención las normas contenidas en el mismo artículo 19 en sus números 3º, inciso tercero; 9º, inciso cuarto; 10º, inciso cuarto, y 18º, inciso tercero, cuando prescriben, respectivamente que:

- “La ley arbitrará los medios para otorgar asesoramiento y defensa jurídica a quienes no puedan procurárselos por sí mismos”;

- “Es deber preferente del Estado garantizar la ejecución de las acciones de salud, sea que se presten a través de instituciones públicas o privadas”;

- “La educación básica es obligatoria, debiendo el Estado financiar un sistema gratuito con tal objeto, destinado a asegurar el acceso a ella de toda la población”, y

- “La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas”.

— Igualmente, en materia de derecho de propiedad, resulta imposible desvincular del principio de la solidaridad las limitaciones y obligaciones derivadas de su función social, como asimismo la potestad estatal de expropiar bienes sujetos a dominio particular, por causa de utilidad pública o interés nacional (artículo 19 N° 24º, incisos segundo y tercero).

Mención aparte merecen los artículos 104 y 111 de nuestra Constitución, reformada por la Ley N° 19.097, de 12 de noviembre de 1991. En efecto, en tales disposiciones se consagra literalmente nuestro principio, lo cual viene en robustecer nuestra proposición de que éste sea enseñado en forma sistemática en las aulas de Derecho.

El artículo 104, en su inciso primero, reza como sigue: “Para el gobierno y administración interior del Estado a que se refiere el presente capítulo se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos”. La actual redacción permite distinguir entre el desarrollo territorial armónico y equitativo respecto del principio de la solidaridad; empero, estimamos que ese no puede ser el alcance de la norma, ya que no es posible el primero sin el segundo. En este sentido, la redacción original de esta norma, potenciada con lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución, bastaba para estimar vigente el principio de la solidaridad; pero se estimó necesario reafirmar dicho principio, atendida su enorme importancia para la viabilidad y vitalidad del proceso de regionalización.

A su vez, el artículo 111, en su segunda parte, dispone que “una ley orgánica constitucional contemplará un mecanismo de distribución solidaria de los ingresos propios entre las municipalidades del país con la denominación de fondo común municipal”; mientras que la parte final indica que “las normas de distribución de este fondo serán materia de ley”.

En síntesis, podemos afirmar que el principio de la solidaridad está consagrado explícitamente en nuestra Constitución, en sus artículos 104 y 111, ora implícitamente en las Bases de la Institucionalidad y en una serie de otras disposiciones anteriormente reseñadas.

CONCLUSIONES

1) En base a un examen de la historia fidedigna del establecimiento de la Constitución es posible afirmar que el principio de la solidaridad forma parte del *ethos* constitucional.

2) Del análisis del texto constitucional es posible distinguir normas que consagran explícitamente dicho principio y otras que lo contienen o suponen, necesaria o eventualmente.

3) No es dable confundir el principio de la solidaridad con el principio de subsidiariedad activo, puesto que el primero responde a la pregunta de por qué actúa el Estado (o los particulares), en cambio el segundo dice relación a cuándo tal actividad debe o puede producirse.

4) Se propone enseñar en forma sistemática el principio de la solidaridad en las carreras de Derecho, incorporándolo dentro de los programas de la cátedra de Derecho Constitucional.