

**INFORME MENSUAL DE ASESORÍA EXTERNA**  
**Realizado por FUNDACION NODO XXI**

**AL DIPUTADO GABRIEL BORIC FONT.**

**CONTRATO (AE N° 11/002/2015)**

**NOVIEMBRE 2015**

---

# El Principio de Subsidiariedad en la Constitución de 1980

---

**Sebastián Aylwin Correa**

**29 Noviembre 2015**

## *Resumen*

En el presente artículo se busca desentrañar la consagración del Principio de Subsidiariedad en la Constitución chilena de 1980. Para ello se estudia los orígenes de este principio en la doctrina social de la Iglesia Católica. Posteriormente se reproduce la discusión que la subsidiariedad produjo en el seno de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución que redactó la Ley Constitucional de 1980. Se estudian especialmente los artículos 1 y 19 N.º 21 en cuanto a sus orígenes, reconocimiento de la subsidiariedad y alcances. Finalmente se resalta la ambigüedad del principio de subsidiariedad en el texto constitucional, utilizando como comparación la situación europea, para concluir que en nuestro país se ha usado una interpretación peculiar de la subsidiariedad determinada por el modelo neoliberal instaurado en la misma época y que posteriormente fue compatibilizado con la subsidiariedad de la Constitución.

# **El Principio de Subsidiariedad en la Constitución de 1980**

<b>La Iglesia Católica en el origen del concepto .....</b>	<b>3</b>
Rerum Novarum .....	3
Desarrollo posterior de la subsidiariedad .....	6
El bien común .....	9
<b>El artículo 1 de la Constitución Política de 1980 .....</b>	<b>13</b>
La Comisión de Estudio para la Nueva Constitución (CENC).....	15
El principio de subsidiariedad en el artículo 1 .....	19
La fórmula de la subsidiariedad .....	22
<b>El principio de subsidiariedad como norma económica .....</b>	<b>25</b>
Orden público económico y subsidiariedad .....	25
El artículo 19 N.º 21.....	27
Subsidiariedad y capitalismo de servicio público.....	30
<b>Conclusiones.....</b>	<b>32</b>

## La Iglesia Católica en el origen del concepto

El principio de subsidiariedad tiene su origen y desarrollo en la doctrina de la Iglesia Católica, específicamente en las encíclicas que componen la llamada doctrina social de la iglesia. No obstante, sería un error considerar que el principio de subsidiariedad es la principal preocupación de las encíclicas sociales, el que de hecho no llega a ocupar un lugar preponderante hasta la encíclica *Mater et Magistra* (1961). La idea de la subsidiariedad va madurando junto a la construcción de una teoría social de la Iglesia Católica, “una verdadera ciencia social católica (...) en la que debe fundarse toda actividad cristiana en cosas sociales” (p 122) señala la encíclica *Quadragesimo anno* en referencia a su antecesora *Rerum Novarum*. Una serie de conceptos y principios coherentes desde los cuales hacer inteligibles los fenómenos sociales, más allá de las cuestiones de orden divino y político en su sentido estricto.

### *Rerum Novarum*

La encíclica que inaugura la doctrina social de la Iglesia es la ya mencionada *Rerum Novarum* (Los nuevos eventos), firmada por el papa León XIII en 1891 lleva por subtítulo “Sobre la cuestión obrera”. Efectivamente, el grueso del contenido está dirigido a combatir, por igual, el “socialismo materialista” y el “liberalismo económico”, tratando para ellos la relación que los cristianos debiesen tener con los trabajadores y el capital. Ya aquí podemos encontrar esta “verdadera ciencia social católica” de la cual el principio de subsidiariedad llegará a ser un pilar fundamental. En el párrafo 35 encontramos una primera formulación de la comprensión católica de la sociedad:

La reconocida cortedad de las fuerzas humanas aconseja e impele al hombre a buscarse el apoyo de los demás. (...) En virtud de esta propensión natural, el hombre, igual que es llevado a constituir la sociedad civil, busca la formación de otras sociedades entre ciudadanos, pequeñas e imperfectas, es verdad, pero de todos modos sociedades. Entre

éstas y la sociedad civil median grandes diferencias por causas diversas.<sup>1</sup>

Lo primero que hay que reconocer es que el origen lógico es el hombre<sup>2</sup> individual: “no hay por qué inmiscuir la providencia de la república, pues que el hombre es anterior a ella, y consiguientemente debió tener por naturaleza, antes de que se constituyera comunidad política alguna, el derecho de velar por su vida y por su cuerpo”<sup>3</sup>. Luego, siguiendo la doctrina de Tomás de Aquino,<sup>4</sup> se señala que el hombre tiene un propensión natural a formar asociaciones. Aquí se distingue lo que es la naturaleza de una cosa de lo que es su ley natural. En la naturaleza existen los hombres y no las sociedades, pero los primeros tienen una inclinación natural, inscrita en la razón y por ende inteligible en la forma de un deber ser (ley natural), a formar sociedades.

Como veíamos antes, la encíclica distingue dos tipos de sociedades: aquellas “pequeñas e imperfectas” por un lado, y la “sociedad civil”. Antes de atender a esta diferencia, es necesario precisar que existe un tipo de sociedad pequeña que goza también de prioridad lógica por sobre el resto. Se trata de la sociedad doméstica o familia.

He aquí, pues, la familia o sociedad doméstica, bien pequeña, es cierto, pero verdadera sociedad y más antigua que cualquiera otra, la cual es de absoluta necesidad que tenga unos derechos y unos deberes propios, totalmente independientes de la potestad civil.<sup>5</sup>

Latamente se extiende la encíclica sobre las características de esta sociedad doméstica, cuyo derecho de propiedad y gobierno son de origen autónomo al del Estado. Caracterizado el lugar especial que detenta la familia entre las sociedad humanas, proseguimos con la distinción entre el resto de las sociedades pequeñas y la sociedad civil.

---

1 Rerum Novarum. (1891, 5 de mayo). Sobre la situación de los obreros. Recuperado de: [http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum.html](http://w2.vatican.va/content/leo-xiii/es/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum.html). Párrafo 35.

2 La mujer aparecerá sólo como adjunta a los problemas de la familia.

3 Ibid. Párrafo 6

4 Astorga Sepúlveda, C. (2006). Las raíces escolásticas del Principio de Subsidiariedad. *Derecho y Humanidades* (12), pp. 251-262.

5 Rerum Novarum. Op. Cit. Párrafo 9.

El fin establecido para la sociedad civil alcanza a todos, en cuanto que persigue el bien común, del cual es justo que participen todos y cada uno según la proporción debida. Por esto, dicha sociedad recibe el nombre de pública, pues que mediante ella se unen los hombres entre sí para constituir un pueblo (o nación). Las que se forman, por el contrario, diríamos en su seno, se consideran y son sociedades privadas, ya que su finalidad inmediata es el bien privado de sus miembros exclusivamente.<sup>6</sup>

La sociedad civil, que aquí aparece como idéntica al Estado, debe tener por interés el bien común, mientras que las sociedades pequeñas tienen intereses privados. A la iglesia le preocupa especialmente regular la relación entre estas sociedades mayores y sus hermanas pequeñas, estableciendo que las primeras tienen un deber de amparar e incluso fortalecer a las segundas:

Ahora bien: aunque las sociedades privadas se den dentro de la sociedad civil y sean como otras tantas partes suyas, hablando en términos generales y de por sí, no está en poder del Estado impedir su existencia, ya que el constituir sociedades privadas es derecho concedido al hombre por la ley natural, y la sociedad civil ha sido instituida para garantizar el derecho natural y no para conculcarlo; y, si prohibiera a los ciudadanos la constitución de sociedades, obraría en abierta pugna consigo misma, puesto que tanto ella como las sociedades privadas nacen del mismo principio: que los hombres son sociables por naturaleza.<sup>7</sup>

(...)

Así, pues, los que gobiernan deber cooperar, primeramente y en términos generales, con toda la fuerza de las leyes e instituciones, esto es, haciendo que de la ordenación y administración misma del Estado brote espontáneamente la prosperidad tanto de la sociedad como de los individuos, ya que éste es el cometido de la política y el deber

---

6 Ibid. Párrafo 35.

7 Ibid.

inexcusable de los gobernantes. Ahora bien: lo que más contribuye a la prosperidad de las naciones es la probidad de las costumbres, la recta y ordenada constitución de las familias, la observancia de la religión y de la justicia, las moderadas cargas públicas y su equitativa distribución, los progresos de la industria y del comercio, la floreciente agricultura y otros factores de esta índole, si quedan, los cuales, cuanto con mayor afán son impulsados, tanto mejor y más felizmente permitirán vivir a los ciudadanos.<sup>8</sup>

En estos párrafos encontramos una primera formulación del principio de subsidiariedad. Según estos, el elemento fundamental de la prosperidad social es la contribución que realizan las sociedades pequeñas, las que tienen por un lado el mismo derecho que el Estado a existir y por el otro, la protección y estímulo de los gobernantes.

### ***Desarrollo posterior de la subsidiariedad***

Esta última reflexión es retomada 40 años después en el papado de Pío XI con la encíclica *Quadragesimo anno*, cuyo nombre hace referencia a su predecesora y lleva por subtítulo “Sobre la restauración del orden social”. En ella aparece por primera vez la expresión “subsidiaria” en referencia a la función del Estado, en un párrafo que para estos efectos vale introducir en conjunto con los que lo preceden:

Y, al hablar de la reforma de las instituciones, se nos viene al pensamiento especialmente el Estado, no porque haya de esperarse de él la solución de todos los problemas, sino porque, a causa del vicio por Nos indicado del "individualismo", las cosas habían llegado a un extremo tal que, postrada o destruida casi por completo aquella exuberante y en otros tiempos evolucionada vida social por medio de asociaciones de la más diversa índole, habían quedado casi solos frente a frente los individuos y el Estado, con no pequeño perjuicio del Estado mismo, que, perdida la forma del régimen social y teniendo que soportar todas las cargas sobrellevadas antes por las extinguidas corporaciones, se veía oprimido por un sinfín de atenciones

---

8 Ibid. Párrafo 23

diversas.

Pues aun siendo verdad, y la historia lo demuestra claramente, que, por el cambio operado en las condiciones sociales, muchas cosas que en otros tiempos podían realizar incluso las asociaciones pequeñas, hoy son posibles sólo a las grandes corporaciones, sigue, no obstante, en pie y firme en la filosofía social aquel gravísimo principio inamovible e inmutable: como no se puede quitar a los individuos y dar a la comunidad lo que ellos pueden realizar con su propio esfuerzo e industria, así tampoco es justo, constituyendo un grave perjuicio y perturbación del recto orden, quitar a las comunidades menores e inferiores lo que ellas pueden hacer y proporcionar y dárselo a una sociedad mayor y más elevada, ya que toda acción de la sociedad, por su propia fuerza y naturaleza, debe prestar ayuda a los miembros del cuerpo social, pero no destruirlos y absorberlos.

Conviene, por tanto, que la suprema autoridad del Estado permita resolver a las asociaciones inferiores aquellos asuntos y cuidados de menor importancia, en los cuales, por lo demás perdería mucho tiempo, con lo cual logrará realizar más libre, más firme y más eficazmente todo aquello que es de su exclusiva competencia, en cuanto que sólo él puede realizar, dirigiendo, vigilando, urgiendo y castigando, según el caso requiera y la necesidad exija.

Por lo tanto, tengan muy presente los gobernantes que, mientras más vigorosamente reine, salvado este principio de *función "subsidiaria"*, el orden jerárquico entre las diversas asociaciones, tanto más firme será no sólo la autoridad, sino también la eficiencia social, y tanto más feliz y próspero el estado de la nación.<sup>9</sup>

La relevancia de estos párrafos reside, además de ser una formulación precisa y literal de la subsidiariedad, en que se orienta ideológicamente con un doble filo, siguiendo el mismo

---

9 *Quadragesimo Anno* (1931, 15 de mayo) Sobre la restauración del orden social. Recuperado de: [http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadragesimo-anno.html](http://w2.vatican.va/content/pius-xi/es/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadragesimo-anno.html). Párrafos 78 a 80, el destacado es nuestro.



camino político que la *Rerum Novarum*. Expresamente es formulada como un principio contrario al individualismo liberal, al que se le acusa de destruir la organización social que media entre el Estado y el individuo. Pero también funciona como discurso contra el excesivo crecimiento del Estado propugnado por el comunismo.

La encíclica *Mater et Magistra* dictada durante el papado de Juan XXIII en 1961 retoma la doctrina social desde este punto y por primera vez concibe la subsidiariedad como un principio económico, mediante una fórmula compatible con la economía social de mercado que comienza a surgir en dicha época.

Como tesis inicial, hay que establecer que la economía debe ser obra, ante todo, de la iniciativa privada de los individuos, ya actúen éstos por sí solos, ya se asocien entre sí de múltiples maneras para procurar sus intereses comunes.

Sin embargo, por las razones que ya adujeron nuestros predecesores, es necesaria también la presencia activa del poder civil en esta materia, a fin de garantizar, como es debido, una producción creciente que promueva el progreso social y redunde en beneficio de todos los ciudadanos.

Esta acción del Estado, que fomenta, estimula, ordena, suple y completa, está fundamentada en el principio de la función subsidiaria.<sup>10</sup>

La fórmula de la subsidiariedad parece ser la misma pero su sentido cambia. Como vimos, en *Quadragesimo Anno* la subsidiariedad es un principio que deriva de la naturaleza del ser social y el derecho a formar asociaciones menores al Estado. En *Mater et Magistra* en cambio la subsidiariedad es la forma de garantizar la prioridad de los privados en la economía, por igual individuos o asociaciones. Respecto al Estado, se señala que este “no sólo no debe coartar la libre iniciativa de los particulares, sino que, por el contrario, ha de garantizar la

---

10 *Mater et Magistra*. (1961, 15 de mayo). Sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana. Recuperado de: [http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater.html](http://w2.vatican.va/content/john-xxiii/es/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater.html). Párrafos 51 a 53.

expansión de esa libre iniciativa”<sup>11</sup>, es decir, no sólo un deber negativo de abstención sino positivo de actuar, facilitar el sistema económico para la iniciativa de los privados en él.<sup>12</sup> Establecido este giro, la encíclica continúa el tratamiento de las materias propias de la doctrina social de la iglesia adecuándola a los tiempos y a la nueva racionalidad económica condensada en el principio de subsidiariedad.<sup>13</sup>

### *El bien común*

El concepto de bien común recorre transversalmente los tópicos de las tres encíclicas mencionadas como la razón natural del Estado, su finalidad y estándar de evaluación (“el Estado debe velar por el bien común como propia misión suya”, *Rerum Novarum*, párrafo 23; “los hombres son libres para elegir la forma de gobierno que les plazca, con tal de que queden a salvo la justicia y las exigencias del bien común” *Quadragesimo Anno*, párrafo 86;

---

11 Ibid. Párrafo 55.

12 Aquí la Mater et Magistra retoma la idea de separarse por igual de liberalismo y comunismo:

“La experiencia diaria, prueba, en efecto, que cuando falta la actividad de la iniciativa particular surge la tiranía política. No sólo esto. Se produce, además, un estancamiento general en determinados campos de la economía, echándose de menos, en consecuencia, muchos bienes de consumo y múltiples servicios que se refieren no sólo a las necesidades materiales, sino también, y principalmente, a las exigencias del espíritu; bienes y servicios cuya obtención ejercita y estimula de modo extraordinario la capacidad creadora del individuo.

Pero cuando en la economía falta totalmente, o es defectuosa, la debida intervención del Estado, los pueblos caen inmediatamente en desórdenes irreparables y surgen al punto los abusos del débil por parte del fuerte moralmente despreocupado. Raza esta de hombres que, por desgracia, arraiga en todas las tierras y en todos los tiempos, como la cizaña entre el trigo.” (Párrafos 57 y 58).

13 Dos años después, en 1963, el Papa Juan XXIII dicta otra encíclica llamada “*Pacem in Terris*” en que trata la conformación de un ordenamiento global y la importancia de los Derechos Humanos en las relaciones internacionales. En este contexto el principio de subsidiariedad también aparece, nuevamente en términos de un principio constitucional, es decir, de regulación del poder público:

“Además, así como en cada Estado es preciso que las relaciones que median entre la autoridad pública y los ciudadanos, las familias y los grupos intermedios, se regulen y gobiernen por el principio de la acción subsidiaria, es justo que las relaciones entre la autoridad pública mundial y las autoridades públicas de cada nación se regulen y rijan por el mismo principio. Esto significa que la misión propia de esta autoridad mundial es examinar y resolver los problemas relacionados con el bien común universal en el orden económico, social, político o cultural, ya que estos problemas, por su extrema gravedad, amplitud extraordinaria y urgencia inmediata, presentan dificultades superiores a las que pueden resolver satisfactoriamente los gobernantes de cada nación.

Es decir, no corresponde a esta autoridad mundial limitar la esfera de acción o invadir la competencia propia de la autoridad pública de cada Estado. Por el contrario, la autoridad mundial debe procurar que en todo el mundo se cree un ambiente dentro del cual no sólo los poderes públicos de cada nación, sino también los individuos y los grupos intermedios, puedan con mayor seguridad realizar sus funciones, cumplir sus deberes y defender sus derechos.” (Párrafos 140 y 141)

“a los gobernantes, cuya misión es garantizar el bien común” *Mater et Magistra*, párrafo 54). No obstante la importancia de este concepto, no es tratado más que mediante la casuística de los diferentes problemas que abordan las encíclicas.

La doctrina del bien común en la Iglesia Católica tiene sus orígenes en la escolástica medieval y los estudios que de ésta realizó Aristóteles. Para éste último el bien común se opone al bien privado y en ningún caso lo compone la suma del bien para cada individuo. El bien común es el bien de la ciudad o pueblo, considerados sus ciudadanos como un todo y tiene su contenido primero es moral: “fin de la ciudad es el vivir bien (...) Hay que suponer, en consecuencia, que la comunidad política tiene por objeto las buenas acciones y no sólo la vida en común”<sup>14</sup>; por tanto, el bien común prima por sobre el bien privado.

Tomás de Aquino retoma esta idea en su “Del gobierno de los príncipes” señalando que “el Rey es el que rige la muchedumbre de una ciudad o provincia, por el bien común”.<sup>15</sup> Por tanto, no es el rey quien define lo que es el bien común sino al contrario, este último es el cedazo para determinar quienes son en realidad dignos de ser rey. Esto puesto que el bien común para Tomás es la orientación general de una ciudad hacia la salvación de las almas de sus súbditos. Por la misma razón, el bien común no es disponible por el rey sino su principal objetivo como gobernante en el orden temporal, lo mismo ocurre con el bien particular, que debe subordinarse al bien común.

Así como el vivir bien en este mundo se endereza como a su fin a la vida bienaventurada, que esperamos en el Cielo, así al bien común del pueblo se ordenan como a su fin cualesquiera bienes particulares que los hombres procuran, ahora sean riquezas, ahora ganancias, salud, facundia o erudición.<sup>16</sup>

Se mantiene el carácter eminentemente moral del bien común, ahora como elemento del Estado y su contribución a la salvación del alma intemporal.

---

14 Aristóteles. (2002) *Obras filosóficas*. Política. Libro III, capítulo 9. p. 323.

15 Tomás de Aquino. (1964). *Del gobierno de los príncipes*. Buenos Aires: Editorial Losada.

16 Ibid.

La doctrina social de la Iglesia Católica continúa esta tradición, expresando la necesidad de “la reinserción del mundo económico en el orden moral y la subordinación plena de los intereses individuales y de grupo a los generales del bien común” (*Mater et Magistra*, párrafo 37, en referencia a *Rerum Novarum*). “Y, teniendo que ser el bien común de naturaleza tal que los hombres, consiguiéndolo, se hagan mejores, debe colocarse principalmente en la virtud” (*Rerum Novarum*, párrafo 25). Particularmente fuerte es la referencia al bien común en dos materias: la propiedad y el mercado del trabajo, en los cuales se reconoce el carácter natural de la propiedad privada y el derecho a vender la fuerza de trabajo, no obstante ambas deben estar limitadas por las exigencias del bien común. En concreto el bien común en las encíclicas exige orientar y limitar la propiedad cuando las necesidades colectivas lo requieran (similar a la noción de función social de la propiedad) y equiparar las condiciones de negociación entre el trabajo y el capital, apoyando la regulación del contrato de trabajo y formación de sindicatos.

En paralelo al desarrollo de la doctrina social, el filósofo francés Jacques Maritain elabora otra corriente de interpretación tomista en la filosofía católica. Podemos afirmar que la doctrina de Maritain es secular, comparada con la de la Iglesia. Si la finalidad última del bien común es la salvación de las almas, entonces el primer lugar en la escala de prioridad de la ontología social católica la debe ocupar la persona. La oposición entre esta doctrina y la oficial de la Iglesia no es sólo teórica, Maritain se opuso con vehemencia a los regímenes católicos que, como la dictadura de Franco en España, gozaron de apoyo del Vaticano y siguieron su doctrina. Su diferencia está en el lugar que debe ocupar la persona humana y los derechos humanos en la teoría social católica.

Decir que un hombre es una persona es lo mismo que decir que en la hondura de su ser es más un todo que una parte y es más independencia que esclavitud. Significa decir que es un pequeño fragmento de materia, fragmento que, a la vez, es un universo, un lamento que participa del ser absoluto, carne mortal cuyo valor es eterno, pedazo de caña en el cual entra el cielo. Este es el misterio metafísico señalado por la religión

cuando dice que la persona es imagen de Dios.<sup>17</sup>

Maritain por tanto rechaza una subordinación mecánica del bien particular al bien común y utiliza la doctrina tomista del alma para incorporar bienes espirituales, como la vida, la libertad o la conciencia, a la doctrina del bien común. Así, la oposición entre bien común y bien particular no es equiparable a la de colectividad y persona, sino que se relaciona a la de espíritu y materia.

La filosofía de Maritain dio lugar a una importante corriente teórica en el catolicismo denominada “personalismo”, por su acento en la persona humana. Esta doctrina articuló una oposición al canon corporativista del Vaticano, la que en definitiva fue reconocida doctrinariamente en el Concilio Vaticano II, realizado durante la primera mitad de la década de los 60'. Así, la constitución pastoral *Gaudium et Spes* señala en el párrafo 26 sobre el bien común:

La interdependencia, cada vez más estrecha, y su progresiva universalización hacen que el bien común -esto es, el conjunto de condiciones de la vida social que hacen posible a las asociaciones y a cada uno de sus miembros el logro más pleno y más fácil de la propia perfección- se universalice cada vez más, e implique por ello derechos y obligaciones que miran a todo el género humano. Todo grupo social debe tener en cuenta las necesidades y las legítimas aspiraciones de los demás grupos; más aún, debe tener muy en cuenta el bien común de toda la familia humana.

Crece al mismo tiempo la conciencia de la excelsa dignidad de la persona humana, de su superioridad sobre las cosas y de sus derechos y deberes universales e inviolables. Es, pues, necesario que se facilite al hombre todo lo que éste necesita para vivir una vida verdaderamente humana, como son el alimento, el vestido, la vivienda, el derecho a la libre elección de estado ya fundar una familia, a la educación, al trabajo, a la buena fama, al respeto, a una adecuada información, a obrar de acuerdo con la norma recta de

---

17 Maritain, J. (sin año). *Lectura Escogidas*. Santiago: Ediciones nueva Universidad. p. 118.

su conciencia, a la protección de la vida privada y a la justa libertad también en materia religiosa.

*El orden social, pues, y su progresivo desarrollo deben en todo momento subordinarse al bien de la persona, ya que el orden real debe someterse al orden personal, y no al contrario.* El propio Señor lo advirtió cuando dijo que el sábado había sido hecho para el hombre, y no el hombre para el sábado. El orden social hay que desarrollarlo a diario, fundarlo en la verdad, edificarlo sobre la justicia, vivificarlo por el amor. Pero debe encontrar en la libertad un equilibrio cada día más humano. Para cumplir todos estos objetivos hay que proceder a una renovación de los espíritus y a profundas reformas de la sociedad.<sup>18</sup>

Este reconocimiento explica también el mayor individualismo y subsidiariedad como subordinación del Estado de la encíclica *Mater et Magistra*, anotado más arriba, dictada en la misma época. Finalmente el personalismo y la doctrina de que el Estado se encuentra al servicio de la persona humana se termina de imponer con la elección en 1978 de Karol Wojtyła, reconocido personalista, como Papa, quien pasó a denominarse Juan Pablo II.

## **El artículo 1 de la Constitución Política de 1980**

Como vimos, la doctrina social de la iglesia elabora un cuerpo teórico a través del cual catolicismo mira la realidad social, estableciendo una ontología del ser social en que a) el individuo es el origen primero y la finalidad última; b) el individuo se asocia en sociedades pequeñas y grandes o estados; c) dentro de las sociedades pequeñas hay una con prioridad sobre todas las demás que es la sociedad doméstica o familia; d) la sociedad mayor o Estado debe orientarse al bien común; e) esto implica que el Estado debe estar al servicio del individuo y sus sociedades menores; f) por lo anterior, la iniciativa económica debe estar en los privados, la que debe ser fomentada por el Estado y realizada directamente por este último

---

18 *Gaudium et Spes*. (1965, 7 de diciembre). Sobre la Iglesia en el mundo actual. Recuperado de: [http://www.vatican.va/archive/hist\\_councils/ii\\_vatican\\_council/documents/vat-ii\\_const\\_19651207\\_gaudium-et-spes\\_sp.html](http://www.vatican.va/archive/hist_councils/ii_vatican_council/documents/vat-ii_const_19651207_gaudium-et-spes_sp.html). Párrafo 26, el destacado es nuestro.

sólo en caso de que los primeros no quieran o no puedan.

En este mismo sentido, el artículo 1 de la Constitución Política de la República de Chile establece:

Artículo 1°.- Las personas nacen libres e iguales en dignidad y derechos.<sup>19</sup>

La familia es el núcleo fundamental de la sociedad.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios a través de los cuales se organiza y estructura la sociedad y les garantiza la adecuada autonomía para cumplir sus propios fines específicos.

El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual 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.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, 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.

Cuando se trata del principio de subsidiariedad se suele hacer referencia al inciso tercero de este artículo, lo cual, sin ser erróneo, pasa de largo el profundo reconocimiento que el primer artículo de nuestra Constitución hace a la doctrina social de la Iglesia Católica. Nótese que la ubicación del principio de subsidiariedad en el inciso tercero responde a la prioridad que

---

19 En su versión original del año 1980 este inciso expresaba “Los hombres nacen libres e iguales en dignidad y derechos.” La modificación se realizó el año 1999 y buscó terminar con el sesgo de género de la redacción original. Esta es la única modificación hecha al artículo 1.

en la ontología social de la Iglesia Católica ocupa. Como vimos, primero está el individuo, luego la familia, posteriormente el resto de las sociedades menores o intermedias y finalmente el Estado, al servicio del resto por mandato del bien común.

### ***La Comisión de Estudio para la Nueva Constitución (CENC)***

Días después del golpe militar de 1973 la junta de gobierno convoca a un grupo de juristas para que redacten el borrador de una nueva Constitución. El seno de esta Comisión, el principio de subsidiariedad será discutido en variados temas, en general por iniciativa de Jaime Guzmán Errázuriz, líder intelectual del movimiento político gremialista que nació una década antes en la Pontificia Universidad Católica. Las actas de dicha comisión muestran que los integrantes conocen y comparten las ideas básicas del principio de subsidiariedad y de la doctrina social de la Iglesia Católica,<sup>20</sup> no obstante recelan de la visión extremadamente anti-estatista y anti-liberal que Guzmán le otorga.

El primer intento de introducir el principio de subsidiariedad se da a propósito de la elaboración del primer memorándum con los principios para una nueva constitución, específicamente en el tema de la descentralización. Alejandro Silva Bascuñan (DC) formula una propuesta que distingue la descentralización territorial, funcional y del poder, incluyendo en esta última el reconocimiento a los cuerpos intermedios. Al respecto, Guzmán

destacó la importancia de consagrar el principio de la descentralización del Poder o del la (sic) “subsidiariedad”, entendiendo que la función del Estado es, en primera instancia, la de integrar y coordinar las diversas actividades del país, y sólo, en subsidio, y en segunda instancia, la de asumir en forma directa una tarea específica, cuando, por su importancia, no pueda ser entregada a la órbita de los cuerpos intermedios, o cuando, por lenidad de éstos, no cumplan el objetivo que la sociedad reclama de ellos.

---

<sup>20</sup> Véase por ejemplo el acalorado debate sobre la encíclica *Pacem in Terris* que se produce en la Sesión 17<sup>a</sup> (1973, 15 de noviembre).



Esta noción, agregó, es importante consignarla al comienzo del memorándum, porque *la clave de la libertad, a su juicio, está en la vigencia del principio de subsidiariedad, antes que en el respeto a las libertades políticas*. Recordó que en el régimen pasado, existía un marco de libertades que no fueron vulneradas en forma tan grave, como ocurrió con el derecho de reunión y con la libertad de expresión, pero la asfixia estatista de las actividades generales del país, principalmente las de carácter económico, puso al régimen de libertad en Chile en serio peligro.<sup>21</sup>

Inmediatamente el abogado DC Enrique Evans de la Cuadra critica la noción puramente negativa que Guzmán le otorga a la subsidiariedad y propone cambiar su acento al aspecto positivo contenido en el concepto de participación.

Esta discusión se refleja en la redacción del memorándum de la comisión: “Metas u objetivos fundamentales para la nueva Constitución Política de la República”. En el punto cinco del borrador inicial se señala: “La Constitución debe organizar un Estado de Derecho cuya misión principal sea proteger las garantías fundamentales de las personas, de la familia y de los grupos intermedios” (Sesión 18ª). Especial originalidad tiene el punto dos, titulado “Participación solidaria del pueblo en el proceso político, social y económico”. En él se señala:

Debe distinguirse la participación política de la participación social. La participación política implica el poder de decisión en los asuntos de la Nación y se ejerce a través de las elecciones y del plebiscito, mediante el sufragio libre y universal. La participación social es, en cambio, la que corresponde a los organismos de base con el objeto de que puedan expresar su pensamiento sobre los problemas que les afectan a través de los canales adecuados.<sup>22</sup>

Posteriormente Guzmán reabre el debate sobre la subsidiariedad desde esta distinción a propósito del concepto de soberanía.

---

21 Sesión 16ª (1973, 13 de noviembre).

22 Sesión 18ª (1873, 22 de noviembre).

La Constitución distinguirá entre la soberanía propiamente tal, o poder político, y la soberanía o poder social.

Se entenderá por soberanía política el poder de decisión en el Gobierno del Estado, y su ejercicio estará entregado a los órganos o Poderes estatales, generados por medio del sufragio universal, el cual se canalizará a través de los partidos políticos y corrientes independientes de opinión.

Se entenderá por soberanía o poder social la facultad de los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado -que reúnen a los seres humanos en razón de su común vecindad o actividad- para desenvolverse con legítima autonomía en orden a la obtención de sus fines específicos, de acuerdo al principio de subsidiariedad, como igualmente de exponer o representar ante las autoridades estatales su percepción de la realidad social que éstas deberán regir. Especial importancia revisten en este sentido las agrupaciones de carácter gremial, sean éstas laborales, empresariales, profesionales o estudiantiles, llamadas simultáneamente a limitar y enriquecer la acción del Estado, conservando respecto de éste su plena independencia.

Consecuencialmente, corresponderá a los partidos y corrientes políticas el ejercer el Gobierno de la Nación. Gobernar supone una visión de conjunto que es política y que no fluye de la simple suma de muchas visiones parciales o locales como son las que tienen las agrupaciones gremiales. Por ello, no corresponde a éstos gobernar o co-gobernar con poder decisorio. Su carácter especializado les confiere en cambio una posibilidad de constituirse en un efectivo aporte técnico para un gobernante moderno. Junto con preservar las elecciones y la vida gremial de toda interferencia partidista, directa o indirecta, la Constitución institucionalizará formas de participación orgánica y permanente de las diferentes agrupaciones gremiales en la elaboración de las leyes y decisiones políticas que se refieran a su campo propio, conservando siempre es sí el carácter consultivo o asesor que es inherente al poder social frente al poder político”.

Manifiesta, en seguida, que uno de los grandes errores en que incurrió el liberalismo, fue el de pretender que la soberanía estaba referida solamente al poder de decisión política, desconociendo todo el valor que en ella tiene el aporte consultivo de los cuerpos intermedios. De ahí, entonces, agregó, se ha pasado al otro extremo; esto es, se ha llegado a pensar que los órganos intermedios o gremios, pueden compartir el poder político o sustituir a los partidos o corrientes de opiniones a través de los cuales se articula el sufragio universal, lo que constituye, a juicio del señor Guzmán, un evidente error.<sup>23</sup>

La propuesta deriva en una discusión en la Comisión sobre la pertinencia de utilizar el concepto “soberanía” para hacer referencia al poder social. La mayoría de la comisión sostiene la posición de circunscribir la soberanía a su concepto clásico, es decir, político, mientras que a la dimensión social catalogarla de “poder”. No obstante esta diferencia, no hay mayor discusión sobre el contenido doctrinal de la propuesta. Cercana al corporativismo, Guzmán propone una concepción del principio de subsidiariedad que escinde en esferas de poder autónomas a la política y la sociedad, la primera sobre el orden general y por tanto de carácter decisorio en los asuntos de Estado. La segunda es ejercida por las organizaciones intermedias y detenta competencia en sus asuntos parciales, en atención a la actividad de cada gremio, corporación u organización, y por lo mismo de carácter consultivo en los asuntos del Estado. Como señala el propio Guzmán, en este caso se trata de enmendar los errores del liberalismo que, según él, sólo concibe el poder político y al individuo. En esta ocasión Sergio Diez, al igual que anteriormente Evans, manifiesta que el concepto pertinente es el de participación.

Esta discusión da lugar a una nueva redacción del memorándum que cambia el punto en cuestión al número 5 y lo titula “Poder Político. Poder Social. Participación.” Cuyo encabezado señala: “La Constitución distinguirá entre la soberanía propiamente tal, o poder político, y el poder social” e incorpora en términos literales tanto la propuesta inicial como la de Guzmán.

---

23 Ibid.

### *El principio de subsidiariedad en el artículo 1*

Discutido y acordado la inclusión del principio de subsidiariedad al memorándum de metas u objetivos para una nueva constitución se da inicio a la discusión a su reconocimiento constitucional. Al ser un principio de la organización del Estado la comisión concuerda en que debe establecerse en el futuro capítulo primero de la Constitución, que trata las bases de la institucionalidad. La discusión sobre la fórmula y redacción concreta se inicia con las propuestas de los abogados demócratacristianos Evans y Silva Bascuñan.

En lo pertinente, la propuesta de Evans fue la siguiente:

Artículo 4°. El Estado de Chile sirve a todos los seres humanos que forman la comunidad nacional y ampara su dignidad y sus derechos inalienables. En consecuencia, la acción del Estado procura el pleno desarrollo de la persona humana y su participación activa en la vida cívica, social, económica y cultural, debiendo remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad y la igualdad de las personas y de los grupos intermedios lícitos en que aquellas se integren.

Artículo 5°. El Estado reconoce y ampara la acción propia de los grupos intermedios de la comunidad nacional y les garantiza una adecuada autonomía.

Para su autor, la finalidad de estos dos artículos es doble. Por un lado, crear “una situación jurídica institucional absolutamente diversa de la consultada en la Carta Fundamental de 1925, pues en esta materia dicho texto tiene una característica típicamente liberal, vale decir, no adopta partido en el problema hombre-estado”<sup>24</sup>, por lo que se propone que la Constitución zanje esta cuestión a favor del individuo. La segunda es reconocer que la relación institucional no es exclusivamente Estado-individuo, sino que existen organizaciones intermedias que son fundamentales para la existencia de la sociedad, a las cuales se les debe reconocer autonomía.

---

24 Sesión 38ª (1974, 7 de mayo)

La propuesta de Silva Bascuñan por su parte, fue la siguiente:

Artículo 2°. La soberanía reside en el pueblo, existe para el bien común y se ejerce mediante las elecciones, las consultas plebiscitarias y el uso de las libertades que esta Constitución consagra.

Toda persona tiene derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional.

Ambas propuestas no son objeto de mayor discusión y, considerando que Guzmán se encontraba ausente en dicha sesión, Enrique Ortúzar, presidente de la comisión, hace ver que “casi la totalidad de ellos (los puntos del memorándum) están contemplados en las indicaciones comentadas, con la sola excepción del principio de la subsidiariedad sustentado por el señor Guzmán”.<sup>25</sup>

Para la sesión subsiguiente el propio Ortúzar propone a la comisión una redacción para el artículo 1 de la futura Constitución, incorporando las propuestas de Evans y Silva Bascuñan. En lo pertinente, dicha propuesta era la siguiente:

Su misión (del Estado) es servir a la comunidad nacional y promover el bien común; dar protección eficaz a los derechos inalienables de la persona humana y procurar su pleno desarrollo a través de su activa participación en la vida social, cultural, cívica y económica del país”.

El Estado reconoce y ampara a los grupos intermedios de la comunidad y les garantiza una adecuada autonomía.<sup>26</sup>

---

25 Ibid.

26 Sesión 40ª (1974, 14 de mayo)

Tiempo después Guzmán reaparece y propone sustituir ambos incisos por los siguientes:

La misión del Estado es promover el bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, lograr su plena realización espiritual y material, dentro de las posibilidades existentes.

Para alcanzar lo anterior, el Estado asegura respeto y protección eficaz a los derechos inalienables que arrancan de la naturaleza humana; reconoce la existencia y ampara la formación y el desarrollo de las sociedades intermedias legítimas entre el hombre y el Estado, garantizándoles una adecuada autonomía; y favorece la participación individual y social en los diversos campos de la vida del país.<sup>27</sup>

Nótese que ni el propio Guzmán pretendió hacer mención literal al principio de subsidiariedad. La comisión por su parte considera la propuesta excesivamente declarativa y filosófica, poco apropiada para un documento jurídico. Al respecto, Guzmán se defiende. En relación al bien común, señala:

El concepto de bien común, entendido como el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad lograr su plena realización espiritual y material, define toda una concepción de la sociedad en muy pocas palabras y precisa en qué sentido se entiende el bien común: como fin del Estado.

De manera que existiendo dos concepciones de bien común enteramente antagónicas bajo el mismo nombre, el bien común del colectivismo y el bien común del liberalismo, en una, desaparece por entero el bien de la persona como algo que hay que preservar y, en la otra, el bien común se entiende como la simple suma de los bienes individuales y no como la generación de un conjunto de condiciones sociales que va a requerir, por

---

27 Sesión 45<sup>a</sup> (1974, 13 de junio)

lo tanto, de la acción mancomunada de todos los integrantes de una comunidad.<sup>28</sup>

Y en relación a los cuerpos intermedios:

Con esta redacción ha querido, en primer lugar, distinguir, sin necesidad de recurrir a conceptos filosóficos, la realidad de dos tipos de sociedades intermedias. Las que son necesarias y naturales, en que el Estado sólo reconoce su existencia, como es el caso de la familia, y todas aquellas otras que la filosofía política llama voluntarias, pero que, en el fondo, son las que se van manifestando, dada la complejidad creciente de la sociedad, como necesarias u oportunas, para ser más preciso, en cada momento histórico. En cuanto a la familia, el Estado, antes que ampararla o desarrollarla, debe reconocer su existencia como algo necesario y consubstancial a la naturaleza humana. En cambio, el Estado simplemente ampara la formación y el desarrollo de todas aquellas sociedades intermedias que la realidad compleja social va requiriendo.

Respecto de esta segunda derivación se reconoce el concepto de lo que tradicionalmente se ha llamado el principio de subsidiariedad. Sin recurrir a este término, queda también su contenido incorporado a la Constitución, como clave de una sociedad libertaria y orgánica desde el punto de vista social y no de una sociedad atomizada por el Estado.<sup>29</sup>

En adelante los futuros incisos tercero y cuarto del artículo 1 sufrirán modificaciones menores hasta alcanzar la versión definitiva citada más arriba que como puede observarse tiene su origen directo en la propuesta que Guzmán hizo a la Comisión.

### ***La fórmula de la subsidiariedad.***

A pesar de que es innegable que el principio de subsidiariedad en particular y la doctrina de

---

28 Ibid.

29 Ibid.

la Iglesia Católica en general tuvieron enorme influencia en quienes redactaron la Constitución de 1980, llama la atención que no exista un reconocimiento expreso a este principio, es decir, entregando una fórmula operativa o al menos nombrándolo. En cuanto ley constitucional, el texto escrito tiene un valor autoritativo que deriva del significado convencional de las palabras y aunque el contexto histórico o filosófico tienen valor jurídico interpretativo, es innegable que mayor fuerza la tiene el valor literal de las palabras.

La Junta Militar reconoció al menos en dos oportunidades expresamente al principio de subsidiariedad. En la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno de 11 de marzo de 1974 entrega una fórmula operativa de la subsidiariedad en los siguientes términos: “la órbita de competencia de la sociedad mayor empieza donde termina la posibilidad de acción adecuada a la menor”. La subsidiariedad así entendida es una regla para dirimir conflictos de competencia. Si dos organismos, sean públicos, privados o individuales, son igualmente competentes para llevar a cabo determinada actividad, entonces debe preferirse a aquél organismo de menor tamaño.

Posteriormente el 11 de septiembre de 1976 en la dictación del Acta Constitucional N.º 2 mediante el Decreto Ley 1.551 nuevamente se dejó al principio de subsidiariedad en una posición ambigua. Si bien se le reconoce en los términos del artículo 1 de la actual Constitución, no se le menciona en el texto autoritativo sino exclusivamente en los considerandos, que como sabemos no tienen valor normativo. Así el considerando 4 relativo a los valores que inspiran las nuevas Bases Esenciales de la Institucionalidad Chilena señala que entre estos se encuentra:

La concepción humanista cristiana del hombre y de la sociedad que considera a aquél como un ser dotado de una dignidad espiritual y de una vocación trascendente, de las cuales se derivan para la persona derechos naturales anteriores y superiores al Estado, que imponen a éste el deber de estar a su servicio y de promover el bien común.

Dentro de esta concepción, la familia es el núcleo fundamental de la sociedad y es deber del Estado protegerla y propender a su fortalecimiento, como asimismo, es deber suyo



reconocer a los grupos intermedios entre el hombre y el Estado, conforme al principio de subsidiariedad.

Esta fórmula es menos operativa que la de la Declaración de Principios pero es más precisa en su fórmula y en la práctica lleva a concluir lo mismo. En la fórmula de una escala de prioridad, el individuo y la familia gozan de una prioridad de tipo ontológica, mientras que las sociedades intermedias detentan una prioridad funcional frente al Estado. No obstante como dijimos, ni en el propio DL 1.551 ni en la Constitución de 1980 esta fórmula fue reconocida.

Esta situación se vuelve aún más confusa si la comparamos con experiencias distintas a la chilena. Por ejemplo, la Constitución italiana de 1948 en el inciso final del artículo 118 señala que

El Estado, las Regiones, las Urbes metropolitanas, las Provincias y Municipios fomentarán la iniciativa autónoma de los ciudadanos, individualmente o asociados, para el desarrollo de actividades de interés general, conforme al principio de subsidiariedad.

Sin pretender reproducir la discusión que dicha norma ha generado en Italia, nótese la riqueza del texto y las diversas interpretaciones que de él podrían nacer.

Más interesante es la experiencia de la Unión Europea que en su tratado de constitución reconoce el principio de subsidiaridad como esencial en la distribución de competencias entre la Unión y los estados miembros. Así, el artículo 5 número 3 señala que:

En virtud del principio de subsidiariedad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la

Unión.

Como es evidente las voces “suficiente” y “mejor” han dado lugar a que el debate y la jurisprudencia llenen de contenido al principio de subsidiariedad. Adicionalmente, para la Unión Europea la subsidiariedad se complementa con los principio de atribución (la Unión sólo tiene las atribuciones que los Estados le deleguen) y proporcionalidad (la forma y el contenido de la acción no pueden exceder los objetivos del tratado). Finalmente estas normas dieron lugar a la dictación del Protocolo N.º 2 Sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad. No es materia de este artículo desmenuzar estas cuestiones pero sí es pertinente señalar que en la Unión Europea el principio de subsidiariedad ha permitido legitimar la intervención de la Unión en los estados y en ocasiones ha sido fuente de expansión de su rango de acción.

### **El principio de subsidiariedad como norma económica**

Una característica de la incorporación del principio de subsidiariedad en Chile es que se le considere un principio fundamentalmente económico, que regula la relación entre el Estado y los privados en la economía. Como vimos, esta interpretación no constituye la regla, antes bien, la subsidiariedad es un principio de atribución de competencia para la participación en la vida social que, orientado al bien común, puede significar menor o mayor intervención del Estado.

Más aún, el principio de subsidiariedad no sólo se ha formulado como principio para la economía clásica sino también como fundamento para la mercantilización o ampliación del mercado a garantías constitucionales cuya interpretación jurídica tradicional había sido la de los derechos sociales o de segunda generación, y por tanto garantizados por el Estado, ya sea directa o indirectamente, pero a través de un espacio público y no por el mercado.

### ***Orden público económico y subsidiariedad***

En la CENC ésta discusión se inicia a raíz de la propuesta de Sergio Diez de incluir un capítulo en la Constitución que regule el Orden Público Económico. Para discutir esta propuesta, la Comisión estimó pertinente invitar a la Subcomisión de Estudio del Derecho de Propiedad, la que a su vez expuso el siguiente disenso interno. Por un lado, Carlos Urenda es contrario a la inclusión de principios económicos por tres razones: a) en nuestra historia los derechos fundamentales contienen por lo general mandatos económicos; b) significaría tomar postura por una doctrina económica, lo que significaría hacer rígida la nueva Constitución; y c) que en general los meros principios económicos carecen de contenido propio siendo más bien mandatos al legislador. En la postura contraria, Pedro Jesús Rodríguez sostiene que: a) la Constitución señala el ideal y por tanto no puede abstenerse en materia económica; b) las anteriores Constituciones dieron por supuesto una economía liberal sin la necesidad de mencionarlo; c) en el contexto actual es necesario garantizar un ámbito para que la economía privada se desenvuelva. En sus palabras: “nada se obtiene con garantizar el derecho de propiedad adquirido, como la Constitución actual si, al mismo tiempo, no se garantiza el ámbito de acción en el derecho patrimonial al derecho de propiedad privada patrimonial que ha señalado”<sup>30</sup>

Inmediatamente toma la palabra Silva Bascuñan para señalar a nombre de la Comisión que:

la Comisión está de acuerdo en forma mayoritaria, porque el señor Ovalle ha formulado sus reservas, en que la Constitución debe tener no sólo un carácter institucional y orgánico, propio de una idea de derecho en los dos últimos siglos, en el sentido de que las normas constitucionales son simplemente instrumentos técnicos especializados para llegar a un resultado que, no se sabía ni se precisaba de manera alguna; es decir, en el fondo, la Constitución era un simple cuerpo sin preocuparse en absoluto del alma. Lo único que preocupaba era cómo iban a funcionar las instituciones, cómo se iban a organizar los distintos poderes y no se establecía para qué es la Constitución, qué es el Estado y para qué existe.

---

30 Sesión 68ª (1974, 5 de septiembre)

Agrega que se trata de precisar el ideal de Derecho del Estado, *abandonando la idea de un Estado neutro*, que no se definía por nada, ni siquiera en los grandes ideales que debían inspirarlo. Dentro de ese predicamento es evidente que de la Constitución deben salir las grandes bases de lo que podría llamarse un orden público económico, así como también las relativas a un orden cultural, de la salud y muchos otros aspectos especializados y que son parte, trozos de la riqueza y complejidad de la vida de la colectividad.<sup>31</sup>

Por su parte el comisionado Evans expresa los principios económicos que en su concepto deberían garantizarse en la Comisión,

como el principio de que la economía está al servicio del hombre; el de la subsidiariedad del Estado, salvo en ciertas materias de carácter fundamental, esencial o estratégico de la economía nacional; el principio de la posición antimonopólica de la estructura estatal chilena, para impedir desbordes del gran capital o de las organizaciones capitalistas que pretendan, precisamente, actuar en forma monopólica.<sup>32</sup>

Finalmente la Comisión descarta establecer un capítulo sobre el Orden Público Económico, por razones de técnica jurídica, y en vez hacer una mención general en el capítulo I (el artículo 1), luego regular los principios específicos en el capítulo de las garantías constitucionales y finalmente establecer “un párrafo que contenga la gran normativa constitucional sobre el orden público económico o el ordenamiento económico”.<sup>33</sup>

### ***El artículo 19 N.º 21***

En 1978, en las sesiones 388 y siguientes, la Comisión se avoca a la redacción de este párrafo que consagre el principio general del orden público económico. El consenso es que el

---

31 Ibid. El destacado es mío

32 Ibid

33 Ibid. La intervención citada corresponde a Silva Bascañan.

principio de subsidiariedad y otras normas económicas se encontrarán consagradas en diversas normas (el derecho de propiedad, la regulación laboral, el Banco Central, la reserva máxima legal, son algunas mencionadas), no obstante es necesario establecer un principio general de la economía, más allá del derecho de propiedad.

El acuerdo es que este principio debe establecer: a) la libertad y prioridad de los privados para realizar actividades económicas; b) la restricción a la actividad económica estatal a la función reguladora, salvo cuando los privados no quieran o no puedan participar. Estas ideas a su vez se dividen en dos normas, una orientada a los particulares y la otra al Estado. No existe mayor discusión sobre que esta normativa viene a consagrar, o más bien reiterar con un sentido económico, el principio de subsidiariedad. Sin embargo, nuevamente se omite su mención expresa, a pesar de las insistencias de Guzmán.

La primera norma, relativa a la libertad económica, produce un importante debate, principalmente entre Ortúzar y Guzmán. Para el primero, la libertad económica debe consagrarse en relación a la libertad del trabajo y oficio. Para Guzmán es fundamental que se utilice el vocablo “empresa”, es decir, como una libertad relativa a las empresas. A la Comisión la discusión le parece estéril, como el propio Guzmán reconoce, sin embargo es relevante considerar su argumento:

El señor GUZMÁN propicia, no obstante la distinción entre las formas individual y asociada, incluir en el artículo la palabra “empresa”, que a su juicio tipificaría de manera muy nítida a esta garantía como diferente de la relativa a la libertad de trabajo. Aunque reconoce que la agregación antedicha no es en absoluto necesaria desde el ángulo jurídico-constitucional, la estima útil desde el punto de vista de que las normas de la Carta deben ser de percepción fácil e inclusive didáctica para la opinión pública.<sup>34</sup>

Modificar el foco de la actividad económica desde los factores productivos, como el trabajo, hacia la organización económica, como la empresa, es parte de la doctrina económica

---

34 Sesión 388<sup>a</sup> (1978, 27 de junio)

neoliberal. Esta parece ser la motivación pedagógica de la sugerencia de Guzmán. La libre iniciativa económica no se refiere al derecho a contribuir al desarrollo económico y por tanto participar de la riqueza del país, sino exclusivamente el derecho a participar del juego económico, cuyos resultados son inciertos.<sup>35</sup> No obstante la Comisión opta por una visión pragmática y utiliza el vocablo amplio “cualquier actividad económica”.

La segunda disposición que busca constreñir la actividad económica estatal es quizás la más curiosa de todas aquellas que buscan garantizar el principio de subsidiariedad. La discusión en la Comisión da cuenta de los siguientes acuerdos unánimes, con matices lingüísticos no sustantivos: a) la actividad empresarial del Estado debe ser excepcional; b) la excepción la señala el hecho de que los privados no puedan o no quieran realizar dicha actividad; c) la aplicación de estas reglas debe realizarse conforme al principio de subsidiariedad. En momentos la discusión toma un carácter extremadamente anti-estatista, tanto así que el propio Guzmán defiende las funciones económicas no empresariales que el Estado debe realizar y la posibilidad excepcional de que realice actividad directamente productiva.

Lo curioso es que el precepto aprobado por la Comisión no es claro en ninguno de los objetivos que se propuso. No existe mención al carácter “excepcional” de la actividad empresarial estatal ni al principio de subsidiariedad. Es más, la única exigencia que realmente significa una restricción al Estado, a saber, que su actividad empresarial debe originarse y regularse por una ley de quórum calificado, estuvo a punto de no prosperar en el texto definitivo. Así es, cuando la propuesta de nueva Constitución llega a manos del Consejo de Estado en 1979, instancia compuesta fundamentalmente por políticos tradicionales y las fuerzas armadas, en dos oportunidades, una por el ex presidente Gabriel González Videla y en otra por el ex presidente Jorge Alessandri Rodríguez, se propone eliminar la exigencia de quórum calificado y reemplazarla por ley común. En ambas ocasiones la modificación se acoge, no obstante y sin ningún registro que lo explique, la Constitución es finalmente plebiscitada con la redacción propuesta por la Comisión, es decir, con la exigencia de quórum

---

35 Para profundizar en estas ideas véase Foucault, Michel. (2007). *Nacimiento de la biopolítica*. México: Fondo de Cultura Económica.

calificado. Sin ésta exigencia sería insostenible decir que la norma en cuestión, el artículo 19 N.º 21, consagre el principio de subsidiariedad.

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

21o.- El derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado;

Tanto el Tribunal Constitucional como la Corte Suprema y buena parte la doctrina han interpretado igualmente esta disposición como el eje central del principio de subsidiariedad en materia económica y la existencia de un Orden Público Económico constitucional que regula la actividad del Estado.<sup>36</sup> No obstante, recientemente también ha surgido doctrina que destaca la ambigüedad del precepto y por tanto sugiere que el principio de subsidiariedad es sólo una interpretación que no goza de reconocimiento en el texto, por lo que permitiría otras interpretaciones más compatibles con el principio democrático.<sup>37</sup>

### ***Subsidiariedad y capitalismo de servicio público***

Como se dijo anteriormente, la CENC tuvo presente el principio de subsidiariedad en un sin fin de materias, desde las restricciones a la democracia hasta las relaciones entre la política

---

36 Fermandois, A. (2000). El orden público económico bajo la Constitución de 1980. *Ius Publicum* (4), pp. 63-78.

37 Véase Schürmann, M. (2006). Orden público económico y principio de subsidiariedad, argumentos para una crítica. *Derecho y Humanidades* (12), pp. 217-229.

y los gremios, siempre recelosa del Estado, la democracia y la política. Vale la pena mencionar aquí la presencia del principio de subsidiariedad en la regulación de las garantías constitucionales denominadas derechos sociales. Ejemplos son la consagración de la salud y la educación con la incorporación de dos principios: el de provisión mixta y el de neutralidad del Estado.

El principio de provisión mixta tiene un doble enfoque. Por un lado, ordena que exista oferta estatal y privada, y por el otro, que la demanda pueda optar libremente por cualquiera de los dos regímenes. En el caso de la educación esto se manifiesta en todos los niveles educacionales, lo mismo que en salud, ya sea en el sistema de salud previsional, de atención o compra de medicamentos.

El principio de neutralidad establece que, en cuando el sistema estatal y privado deben competir en condiciones iguales en el mercado, el Estado no puede establecer políticas privilegiadas hacia su propio sistema, debiendo limitarse a administrarlo. El paradigma imperante es que bajo condiciones de mercado e igualdad de oportunidades, en este caso igualdad de trato por parte del Estado, el sistema público y privado deben competir utilizando de forma eficiente sus recursos, innovando y tomando riesgos que le otorguen una mejor posición en el mercado.

La aplicación de esta fórmula del principio de subsidiariedad ha concluido en todo lo contrario a lo que el principio propugna. La enorme concentración de la riqueza generada con subsidios del Estado ha dado lugar a monopolios y oligopolios que no compiten, dejando la provisión estatal reducida exclusivamente a aquellos que no pueden acceder a los servicios en los términos del “mercado” por su condición de pobreza. Lo anterior, sin considerar aquellos servicios proveídos exclusivamente por privados o los nichos de acumulación que el Estado garantiza para facilitar el acceso de la población a los servicios ofrecidos por privados, como en los casos del Crédito con Aval del Estado o el AUGE.

En este escenario de monopolios, oligopolios, integraciones y fusiones, estas empresas distan de ser aquellas “asociaciones menores” de las que trata el principio de subsidiariedad sino que



al contrario, enorme grupos económicos que se sitúan por encima del Estado. Y entre las clases desposeídas que tratan directamente con el Estado y la concentración de la riqueza, garantizada por el Estado, en el decil superior, la mayoría de la población se encuentra arrojada a competir en un capitalismo salvaje donde la única posibilidad es encadenarse a una unidad productiva mayor, a una empresa dependiente de estos grandes grupos económicos. Esta estratificación: Estado para los pobres, competencia para la clase media y privilegio para los pudientes, significa la asociación menor al servicio de la mayor, es decir el sentido completamente inverso del principio de subsidiariedad.<sup>38</sup>

## Conclusiones

Existe un largo tránsito entre la elaboración original del principio de subsidiariedad por la Iglesia Católica, su recepción en Chile, manifestación en la Constitución Política de la República de 1980 y la aplicación y reconocimiento que tiene en nuestros días. Sin duda se puede afirmar que en dicho tránsito la especificidad chilena ha dejado su marca, quizás al punto en donde el sentido de origen del principio es ya irreconocible.

La hipótesis que me parece más plausible es aquella según la cual el sentido final del principio de subsidiariedad, tan mencionado en las actas de la CENC y los documentos de la Junta Militar (atribuidos a Jaime Guzmán, vale decir), lo terminaron determinando los denominados Chicago Boys. Economistas de la Universidad Católica formados posteriormente en la escuela monetarista de Milton Friedman, padres de las reformas económicas y sociales neoliberales.

Ese laberíntico cruce entre la tradición católica conservadora, el progresismo católico, representado por la DC (seguidores de Maritain), el nacionalismo militar y el neoliberalismo norteamericano, dio origen a la Constitución de 1980 y a su silencioso reconocimiento de la subsidiariedad. Un silencio que por lo demás ruge, ya que sin señalarla expresamente, en su

---

38 Véase Ruiz, C. y Boccardo, G. (2014). *Los chilenos bajo el neoliberalismo*. Santiago: Editoriales El Desconcierto y Nodo XXI.

ser habita una subsidiariedad radical, sin par en el mundo y cuyo valor normativo descansa más en la dimensión política de la Constitución que en la jurídica.

## **Bibliografía**

Astorga Sepúlveda, C. (2006). Las raíces escolásticas del Principio de Subsidiariedad. *Derecho y Humanidades* (12), pp. 251-262.

Maritain, J. (sin año). *Lectura Escogidas*. Santiago: Ediciones nueva Universidad.

Tomás de Aquino. (1964). *Del gobierno de los príncipes*. Buenos Aires: Editorial Losada.

## **Documentos**

### ***Documentos de la Iglesia Católica***

Gaudium et Spes. (1965, 7 de diciembre). Sobre la Iglesia en el mundo actual.

Mater et Magistra. (1961, 15 de mayo). Sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana.

Rerum Novarum. (1891, 5 de mayo). Sobre la situación de los obreros.

Quadragesimo Anno. (1931, 15 de mayo). Sobre la restauración del orden social.

### **Otros**

Actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (1973-1978).