

GÉNESIS DE LA FRASE “EL ESTADO ESTÁ AL SERVICIO DE LA PERSONA” EN LAS ACTAS DE LA COMISIÓN DE ESTUDIO DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

MARTA SALAZAR SÁNCHEZ
Profesora Asistente de Derecho Político
Facultad de Derecho - Universidad de Chile

SUMARIO

I. Introducción. II. Estudio de las actas de la Comisión. 1. La concepción del Estado. 2. El bien común como fin del Estado. 3. Las sociedades intermedias. III. Informe de la Comisión y Anteproyecto Constitucional. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCIÓN

Para interpretar el texto constitucional, de acuerdo al espíritu original del Constituyente de 1980, es indispensable realizar un estudio de las actas de la Comisión redactora. En nuestro caso, este trabajo es relativamente sencillo, pues la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC) dejó constancia escrita y minuciosa de cada una de las sesiones realizadas. El análisis de la génesis de la frase del Texto Fundamental, que consagra el principio de la servicialidad del Estado, constituye el objetivo de la presente ponencia.

La importancia del estudio de este principio radica en su relevancia hermenéutica, pues, como señala acertadamente Enrique Evans, “en caso de conflicto entre los incisos del artículo 1º y otra normativa constitucional, deben primar aquéllos por su carácter de preceptos rectores fundamentales”¹.

¹Enrique Evans de la Cuadra, *Los derechos constitucionales*, tomo I, Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1986, 21.

II. ESTUDIO DE LAS ACTAS DE LA COMISIÓN

1. *La concepción del Estado*

Existe una estrecha relación entre la concepción del Estado y el principio constitucional, según el cual, “el Estado está al servicio de la persona humana”. En la Comisión Ortúzar esto quedó claro desde un comienzo, y la mejor prueba de ello es que no se puede separar, sino sólo para fines explicativos, la discusión acerca de uno y otro punto. En la práctica, ambos temas se debatieron conjuntamente.

En la sesión 38, Evans expresa que, en cuanto a los fines del Estado, han existido dos posiciones antagónicas: la del liberalismo y la del colectivismo. Explica que es distinto concebir “al Estado al servicio del hombre, como un instrumento establecido en beneficio del ser humano” o bien “como una creación jurídica o social, que es expresión de una evolución que termina ahogando al ser humano y sometiéndolo...”; a juicio suyo, no es posible consignar en la Constitución, escuetamente que ‘El Estado sirve al hombre’, pues es indispensable desarrollar esta idea con la adecuada amplitud.

“Considera que el Estado debe servir al hombre en dos planos esenciales...: en el primero, el Estado, como creación del hombre para su servicio, en su concepto, está destinado a cautelar, respecto de aquél, dos valores fundamentales que los constituyen su dignidad esencial y sus libertades; y en el segundo, la acción del Estado no juega tanto con relación al hombre-individuo sino que, más bien, al medio social, y en este aspecto, estima que en el actual N° 17 del artículo 10 de la Constitución² existe un

²El texto del Art. 10 N° 17 inc. 1° de la Constitución Política de 1925 es el siguiente: “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República: 17° El derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos a través de los sistemas e instituciones que señale la ley”. Esta disposición fue introducida mediante la Reforma Constitucional de 9 de enero de 1971. Debe hacerse notar que, en el texto que aparece en una obra tan importante como los “Anales de la República”, de Luis Valencia Avaria (Editorial Andrés Bello (2ª edición) Santiago. 1986) existe un grave error en la transcripción del texto citado, en la pág. 259

precepto que, realmente, debe estar encabezando el texto constitucional, y no es otro que aquel que se refiere a que la sociedad, la comunidad nacional, deben buscar el pleno desarrollo de la persona en sus diversos aspectos: social, cultural, económico, cívico y político, tarea ésta a que debe propender el Estado en su acción”³.

Señala, asimismo, que a su juicio, “una Constitución como la que está elaborando, como la que se desprende del Memorándum inicial de la Comisión, como la que deriva de la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, es decir, de la condición esencial del chileno y de la tradición del país, debe reflejar una concepción humanista del hombre, de la sociedad y del Estado, y estas tres ideas fundamentales deben, en alguna forma recogerse en un proyecto o proposición de Constitución Política”⁴.

En la sesión 402, Juan de Dios Carmona propone un nuevo artículo 1º de la Constitución: “La Nación chilena es una comunidad de hombres libres que se identifica con los principios de la autodeterminación y de la soberanía nacional; del reconocimiento de los derechos naturales de la persona como anteriores al Estado...”⁵. Guzmán señala que se “debería recoger, de la proposición del señor Carmona, esencialmente lo relativo a la identificación de la nación chilena como algo previo al Estado y como algo que, a su modo de ver, se asemeja más bien a un concepto de naturaleza espiritual, a un sustrato espiritual que existe dentro de un conjunto humano que habita determinado territorio y que debe expandirse a lo largo del cuerpo social y del Estado, como expresión jurídica de dicho cuerpo”⁶. Más adelante, explica que “el fin del Estado es conciliar el bien de todos y de cada uno de los integrantes de la comunidad evitando ponerse al servicio de unos en desmedro de otros”⁷.

2. *El bien común como fin del Estado*

En la sesión 45, Jaime Guzmán señaló con claridad que: “la finalidad del

del tomo I, cuya corrección es indispensable realizar en una edición posterior: la palabra “remover” ha sido reemplazada por “promover” y la voz “igualdad” ha sido suplantada por “igualmente”. Estos dos errores quitan toda inteligibilidad al texto.

³Opinión de Evans, sesión 38, de 7 de mayo de 1974.

⁴Opinión de Evans, sesión 38 citada.

⁵Opinión de Carmona, sesión 402, de 14 de julio de 1978.

⁶Opinión de Guzmán, sesión 402, citada.

⁷Opinión de Guzmán, sesión 402, citada.

Estado es una, y no puede ser más que una: promover el bien común. Ésa es la finalidad única del Estado”⁸. Y explica cuál es la concepción de bien común, que será, en definitiva, el recogido por la Comisión: “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...

“...En la idea de ‘permitir a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad lograr su plena realización personal’ está implícita la noción de que el Estado se debe a toda la comunidad nacional y no a una parte de ella, pero esto expresado en términos más precisos a propósito del concepto de bien común. El bien común se orienta a la comunidad entera, pero al mismo tiempo no desconoce y deja a salvo el bien personal de cada uno de sus integrantes, lo cual en el concepto totalitario de bien común desaparece por entero. 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 lo tanto, de la acción mancomunada de todos los integrantes de una comunidad. ...lo que no admitiría es la suposición de que el bien común es una simple suma de bienes individuales que cada cual persigue con independencia del de los demás, y tampoco que se trata de un bien de la colectividad que va a excluir el respeto que hay que tener por el bien de cada una de las personas que integran, como un ser que tiene una dimensión espiritual que hay que respetar, porque ella trasciende lo meramente histórico o temporal”⁹.

Años más tarde, en la sesión 402, el mismo comisionado Guzmán aclara que “el ‘bien común’ hay que entenderlo como una meta hacia la cual se tiende pero que nunca se puede alcanzar en plenitud, es decir, es un ideal de perfección social”¹⁰.

En la sesión 40, el Presidente de la Comisión, Enrique Ortúzar, señaló que le parece “indispensable mantener un concepto contemplado en

⁸Opinión de Guzmán, sesión 45, de 13 de junio de 1974.

⁹Opinión de Guzmán, sesión 45, citada.

¹⁰Opinión de Guzmán, sesión 402, de 14 de julio de 1978.

el anteproyecto del señor Evans, en cuanto se establece la idea esencial de que la misión o el fin del Estado es servir a la comunidad nacional. No le pareció conveniente suprimirlo, porque ello tiene un contenido filosófico y doctrinario extraordinariamente rico y de gran proyección. Inclusive aquí está la idea de la subsidiariedad del Estado ...y, al mismo tiempo, junto con servir a la comunidad nacional, su objetivo es promover el bien común”¹¹. Más adelante explica que “El concepto de servir a la comunidad nacional (del cual él se muestra partidario) da la idea de que expresa claramente que el Estado se halla al servicio del hombre y no el hombre al servicio del Estado”¹². Ortúzar volvió más tarde sobre este tema, señalando que “si la Carta Fundamental no consagra los principios básicos respecto de la protección del ser humano y sus derechos y libertades se incurrirá en un pecado de omisión”¹³. Enseguida, reiteró la idea que había planteado anteriormente: “No se puede prescindir de la realidad: el régimen anterior pretendió implantar la noción de que el hombre está al servicio del Estado y no el Estado al servicio del hombre. Es una idea que no se puede olvidar al hacer la Constitución”¹⁴.

En la sesión 40, Guzmán aclaró que “El Estado tiene el deber de procurar el bien de todos, lo cual excluye la concepción de un Estado al servicio de un sector determinado...”¹⁵.

Es de hacer notar que la redacción del inc. 4º del Art. 1º aprobada en la sesión 46¹⁶ no contemplaba aún la frase que nos ocupa¹⁷. Esta circunstancia no quiere decir –como se puede colegir de la discusión de la

¹¹Opinión de Ortúzar, sesión 40, de 14 de mayo de 1974.

¹²Opinión de Ortúzar, sesión 40, citada.

¹³Opinión de Ortúzar, sesión 45, de 13 de junio de 1974.

¹⁴Opinión de Ortúzar, sesión 45, citada.

¹⁵Opinión de Guzmán, sesión 40, citada.

¹⁶De 18 de junio de 1974.

¹⁷El texto es el siguiente: “La acción del Estado se encamina a promover el bien común o conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su más plena realización personal posible, tanto en lo espiritual como material, asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano.

“Para ello, 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 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”.

Comisión que hemos analizado— que la servicialidad del Estado no haya sido considerada como un principio fundamental de la organización constitucional. Por el contrario, su existencia se subentendía, pues era considerada acertadamente como una exigencia elemental de bien común.

Evans lo dice explícitamente en la sesión 46, al señalar: “que es misión del Estado servir a toda la comunidad nacional, pero dicho concepto fluye como una definición o parte del bien común, excluyendo, por tanto, la idea de que el bien común pudiera significar el servicio del Estado a un sector de la comunidad nacional, sea éste mayoritario o minoritario, dejándolo como el concepto que verdaderamente debe aplicarse”¹⁸. Sergio Diez reafirma, más adelante, esta misma idea, al señalar que la proposición realizada le agrada, “porque coloca al Estado al servicio de todos y evita que, por favorecer a las mayorías, se atropellen los derechos de cualquiera de los ciudadanos”¹⁹.

En la sesión 402, Guzmán explicó que era partidario de cambiar la frase anteriormente aprobada por la Comisión, según la cual, “El Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales”²⁰, por la siguiente: “El Estado debe contribuir a crear las condiciones sociales”. Tal modificación se debe a que considera necesario “evitar toda duda en cuanto a que lo que se pretende con el precepto es definir el fin del Estado y no atribuirle un carácter exclusivo a su misión de crear tales condiciones sociales, aparte eliminar la referencia expresa al concepto de bien común pues, en su opinión, las normas constitucionales deben apuntar más al contenido de los conceptos que a su enunciación o a su nombre”²¹. Lo expuesto por Guzmán es expresión del principio de subsidiariedad del Estado, el cual se expresa, entre otras cosas, en la doctrina acerca de los cuerpos intermedios, recogida por la Comisión.

¹⁸Opinión de Guzmán, sesión 46, de 18 de junio de 1974.

¹⁹Opinión de Diez, en sesión citada.

²⁰Éste es además, el texto del Acta Constitucional N° 2, que, en su Art. 2 señala: “El Estado debe promover el bien común, creando las condiciones sociales que permitan a todos y cada uno de los integrantes de la comunidad nacional...”. Texto en Eduardo Soto Kloss, *El ordenamiento constitucional*, Editorial Jurídica de Chile. Santiago. 1980, 71.

²¹Opinión de Guzmán, sesión 402, de 14 de julio de 1978.

3. *Las sociedades intermedias*

El reconocimiento y promoción de los grupos intermedios de la sociedad es otra materia relacionada directamente con el principio fundamental, de la servicialidad del Estado. Refiriéndose a los cuerpos intermedios entre el hombre y el Estado, Evans señala “que la acción del Estado culmina en su preocupación por las sociedades intermedias, materia para la que se ha inspirado –entre otros documentos– en la Declaración de Principios de la Junta de Gobierno, pero considera que el problema en este aspecto consiste en la forma de incorporarlo a un texto constitucional, porque ocurre que la existencia de las comunidades, de las sociedades y de los grupos intermedios no sólo expresa que el Estado se encuentra al servicio del hombre y reconoce las organizaciones naturales que éste estructura para realizarse plenamente, sino que las ampara y les da un grado de autonomía, y ello trasciende a lo social, a lo económico y a la organización económica del país, a la vez que impide propugnar la colectivización, la socialización por la socialización o la estatización por cumplir solamente un mandato ideológico determinado. Agrega que si la Constitución establece que el Estado no sólo no puede absorber los grupos intermedios sino que tiene la obligación de cautelar su existencia y de dotarlos de un grado de autonomía necesario para el cumplimiento de su función social, surge, entonces, 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 y deja que éste se resuelva a través de la política o mediante otros mecanismos”²².

III. INFORME DE LA COMISIÓN Y ANTEPROYECTO CONSTITUCIONAL

El Informe que la CENC entregó al Presidente de la República en agosto de 1978 señala que “El nuevo régimen político institucional descansa en la concepción humanista del hombre y de la sociedad, propia de la civilización occidental y cristiana a la que pertenecemos, y según la cual los derechos del ser son anteriores y superiores al Estado, el que tiene el deber de darles segura

²²Opinión de Evans, en sesión 38, de 7 de mayo de 1974.

y eficaz protección²³. Más adelante, el Informe señala: "...las proposiciones concretas que formularemos más adelante se han fundado en los siguientes principios que informaron el Acta Constitucional N° 3, la que, sin duda, constituye uno de los instrumentos más modernos de protección de los derechos fundamentales de la persona: a) La afirmación de que los derechos esenciales del hombre tienen como fundamento los atributos de la persona humana y no nacen del reconocimiento que les brinde determinado Estado, siendo, por tanto, anteriores y superiores a todo ordenamiento jurídico"²⁴. A continuación se refuerza esta idea al señalar: "En la primera parte de este Informe señalamos que la nueva estructura constitucional descansa en una concepción del hombre y de la sociedad que reconoce que los derechos de la persona son anteriores y superiores al ordenamiento jurídico y que, en consecuencia, el Estado tiene el deber de darles eficaz y segura protección"²⁵.

Finalmente, el Preámbulo del Anteproyecto Constitucional elaborado por la Comisión "proclama que el ser humano tiene derechos naturales anteriores y superiores al Estado"²⁶.

IV. CONCLUSIONES

Aun cuando el Anteproyecto elaborado por la CENC no contempla explícitamente la frase "El Estado está al servicio de la persona humana", que fue incorporada definitivamente a la Constitución Política de 1980, el principio de la servicialidad del Estado estuvo presente, desde un comienzo, en las discusiones de la Comisión.

La servicialidad del Estado fue considerada como una exigencia del bien común, entendido como el único fin del Estado y definido como "el conjunto de condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional, alcanzar su más plena realización

²³Informe de la Comisión, de 16 de agosto de 1978, N° 11: "Fundamentos y Principios del Nuevo Régimen Político Institucional". Texto en *Anteproyecto Constitucional y sus Fundamentos*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago, sin fecha, 11.

²⁴Informe citado, N° 18: "Derechos Humanos en el Nuevo Régimen Institucional". Texto en *Anteproyecto...*, cit. 34.

²⁵Informe citado, N° 20: "Bases esenciales de la Institucionalidad". Texto en *Anteproyecto...*, cit. 37.

²⁶"Texto del Anteproyecto", en *Anteproyecto...*, cit. 311.

personal posible, tanto en lo espiritual como material, asegurando la libertad y respetando la dignidad del ser humano”. Esta concepción significa, por una parte, aceptar el principio de subsidiariedad y, por otra, supone el respeto y promoción de los cuerpos intermedios.

Como señaló repetidamente E. Ortúzar, Presidente de la Comisión, los miembros de la CENC estuvieron de acuerdo en que el Estado está al servicio de la persona y no la persona al servicio del Estado. Ello supone el convencimiento de que el ser humano tiene derechos anteriores y superiores al Estado y a su ordenamiento jurídico positivo, como señala el Informe de la CENC. En otras palabras, significa un reconocimiento del Derecho natural.

Otra materia fundamental, que tiene estrecha relación con el principio de acuerdo al cual “el Estado está al servicio del ser humano”, y que quedó clara en actas, es el reconocimiento de las sociedades intermedias entre el hombre y el Estado, como expresión del derecho fundamental de toda persona a desarrollarse plenamente en una sociedad libre y, consiguientemente, el rechazo de todo colectivismo, especialmente, en su forma de estatismo.

