

Serie: Investigaciones
Tema: Derecho y Abogacía
Identificador: Seguridad y Constitución
Año: 2012
Autor: Iván Obando

EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL EN EL CONSTITUCIONALISMO CHILENO: UN CONTINENTE EN BUSCA DE SU CONTENIDO

The constitutional right to social security in Chilean constitutionalism: a continent that searches for content

Iván Mauricio Obando Camino

Profesor Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Talca

iobandoc@utalca.cl

Estudios Constitucionales, Año 10, Nº 1, 2012, pp. 289 - 338.

ISSN 0718-0195

Centro de Estudios Constitucionales de Chile Universidad de Talca

“El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido”

Iván Mauricio Obando Camino

Estudios Constitucionales, Año 10, Nº 1 2012, pp. 289 - 338

Resumen: Este artículo analiza el contenido variable del derecho constitucional a la seguridad social en el constitucionalismo chileno, basado en antecedentes históricos, doctrinales y, en menor medida, jurisprudenciales, ofreciendo, a la vez, una visión retrospectiva y prospectiva sobre el desarrollo constitucional en la materia. El artículo sostiene que existen actualmente desarrollos doctrinales y jurisprudenciales que permiten avizorar una expansión eventual del contenido normativo del citado derecho, por lo que este último constituye actualmente un continente en busca de su contenido.

Abstract: This article analyzes the varying content of the constitutional right to social security in Chilean constitutionalism based on the existing literature, historical materials, and, to a lesser extent, judicial decisions, offering thus a view both retrospective and prospective about the Chilean constitutional development thereof. It maintains that an expansion of the normative content of this constitutional right may eventually take place, after factoring in new developments in the literature and the courts; therefore, this constitutional right is better conceived today as a continent that searches for content.

Palabras clave: Seguridad social; derechos sociales; constitucionalismo.

Key words: Social security; social rights; constitutionalism.

I. Introducción

Este artículo trata sobre el derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno. Este derecho forma parte de los derechos sociales, que son poderes o facultades de las personas para solicitar y, eventualmente, exigir ciertas prestaciones, servicios y programas de parte de la sociedad y del Estado. Ellos constituyen derechos de segunda generación cuyo objeto es fortalecer la autodeterminación de las personas, mediante la remoción de impedimentos fácticos a la libertad e igualdad, perfeccionando así el contenido de los derechos civiles y políticos, que son los derechos de primera generación.

Los derechos sociales tienden a *“restablecer una igualdad de partida”* y su consagración jurídica representó el tránsito desde una democracia política a una democracia social, la que se ha asentado sobre las bases de un estado liberal modificado desde la Primera y Segunda Guerra Mundial. Como bien señaló Van Caenegem: *“El resultado fue el estado liberal de bienestar actual, un producto mezclado (como es la economía) de libre mercado y empresa privada controlado por la intervención estatal y la influencia sindical (en un equilibrio incierto que sigue los altibajos de la política partidista)”*

El derecho a la seguridad social se encuentra asegurado en el art. 19 N° 18 de la Constitución Política de 1980, aunque la Constitución también contempla otras normas relacionadas indirectamente con este derecho, las que no son objeto de estudio en esta oportunidad.

Este derecho surgió en nuestro constitucionalismo en 1970, con ocasión de la reforma constitucional de la Ley N° 17.398, la que agregó un N° 16 al art. 10 de la Constitución Política de 1925, con el objeto de asegurarlo acorde a las tendencias constitucionales e internacionales. Con anterioridad, la Constitución Política de 1925 aseguró solamente la protección a las obras de previsión social en su art. 10 N° 14, el cual además consagró el deber estatal de velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. A pesar de lo limitado de este precepto, éste constituyó un avance en nuestro constitucionalismo, pues fue una de las manifestaciones del constitucionalismo social que surgió luego de la Gran Guerra y marcó una ruptura clara con las dos constituciones precedentes –de 1833 y 1828–, las que, respectivamente, sólo encomendaban a las municipalidades cuidar en su territorio de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo en su art. 128 N° 1° y otorgaban atribuciones a la municipalidades para promover y ejecutar mejoras sobre la policía de salubridad y comodidad en su art. 122 2°.

Por lo expuesto, el art. 10 N° 14 de la Constitución Política de 1925 constituye el punto de partida de nuestra indagación.

Este artículo analiza el contenido variable del derecho a la seguridad social en nuestro constitucionalismo a través del tiempo, a partir de su origen, nacimiento y reforma, basado en antecedentes históricos, doctrinales y, en menor medida, jurisprudenciales, ofreciendo a la vez una visión retrospectiva y prospectiva sobre el desarrollo constitucional en la materia.

Asimismo, este trabajo evidencia que el derecho a la seguridad social ha figurado prominentemente en las diversas constituciones inspiradas en el constitucionalismo social y en los instrumentos jurídicos internacionales más relevantes sobre derechos humanos. Nuestro constitucionalismo se incorporó a esta tendencia en 1925, mediante el tímido aseguramiento de la protección a las obras de previsión social y el deber estatal de velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, lo que permitió el desarrollo de un conjunto de instituciones y órganos de la seguridad social, tanto fiscales, semifiscales, como privados, mediante el cual el Estado, la sociedad y los propios beneficiarios procuraron la atención y satisfacción de diversas contingencias sociales, aunque sin una política pública sistémica y unitaria al respecto.

Del mismo modo, basado en los principios rectores de la seguridad social acuñados por la doctrina especializada, este trabajo evidencia que el derecho a la seguridad social ha tenido un contenido variable, tanto en la Constitución de Política de 1925, luego de la reforma constitucional de la Ley N° 17.398, de 1970, como en la Constitución Política de 1980. Pese a que ambas constituciones no adoptaron la mayoría de dichos principios rectores, la Constitución Política de 1980 constituyó una clara regresión constitucional en perspectiva doctrinal e histórica. Lo anterior significó que principios rectores de la seguridad social que estaban presentes en el precepto constitucional aprobado en 1970, como la universalidad objetiva y la solidaridad, estuvieren ausentes en el de 1980, el que además elevó a la categoría de principio rector de la seguridad social al principio de subsidiariedad, no obstante la opinión en contrario de la doctrina especializada.

Dada la supresión del principio de universalidad objetiva, el derecho a la seguridad social asegurado en 1980 constituyó un continente casi sin contenido constitucional, como lo sugirió –con otras palabras–, parte de la doctrina extranjera y la oposición democrática, ya que aquél discurrió mayormente sobre la relación Estado-Sociedad en esta materia, bajo una clara inspiración neoliberal.

Con todo, este trabajo constata, por una parte, que existe en la doctrina contemporánea una postura que persigue aumentar el contenido normativo de este derecho mediante la incorporación directa del derecho internacional de la persona humana al derecho interno y, por otra parte, que la jurisprudencia constitucional ha dado un contenido mínimo a aquél en los últimos años. Ambos procesos pueden incidir en una expansión eventual del contenido normativo del derecho constitucional en estudio, por lo que, de perdurar y profundizarse, éste podría desarrollarse acorde a las exigencias de una democracia constitucional y social, razón por la cual sostengo que actualmente dicho derecho es un continente en busca de su contenido.

Este trabajo consta de siete secciones, incluidas la Introducción y las Conclusiones.

La sección II trata sobre los antecedentes doctrinales y jurídicos, comparados e internacionales, de la seguridad social y el derecho a la seguridad social. La sección III se refiere a la protección a la obras de previsión social acordada en la Constitución Política de 1925. La sección IV analiza el nacimiento del derecho citado en 1970. La sección V discurre sobre la reforma a este derecho en la Constitución Política de 1980. Finalmente, la sección VI trata sobre la interpretación del precepto constitucional aprobado en 1980, luego de la reforma constitucional de la Ley Nº 18.825, de 1989, y el retorno a la democracia en Chile.

II. Antecedentes doctrinales y jurídicos

a) Aspectos doctrinales

La seguridad social puede ser conceptualizada desde múltiples puntos de vista, constituyendo un objeto de estudio específico y distinto a la política social. Así, desde un punto de vista orgánico, es el conjunto de órganos públicos que tiene por misión la prevención y satisfacción de las contingencias sociales que afectan a la población. Por otro lado, desde un punto de vista funcional, es el conjunto de actividades y medidas ejecutadas por prestadores de servicios, cualquiera sea su naturaleza, para prevenir y satisfacer contingencias sociales. Desde un punto de vista institucional, es el patrón continuo, estable, regular y autosostenible de acciones originado por la existencia de contingencias sociales. Finalmente, desde un punto de vista jurídico, es el conjunto de normas jurídicas y principios interpretativos que regulan prevención y satisfacción de contingencias sociales, tanto en sus aspectos orgánicos como funcionales.

La seguridad social se opone a la previsión social, por lo que comprende los seguros sociales universales, públicos y de carácter no previsional establecidos en interés de la colectividad, regidos por el derecho público y que originan un servicio público, los que funcionan basados en la justicia distributiva, el derecho a la vida digna y el bien común. No obstante ser debatible, la seguridad social comprende a lo menos los seguros sociales, la asistencia social y las prestaciones familiares.

Para efectos de su eficacia o identidad, la seguridad social se inspira en algunos principios rectores clásicos, los que varían en la doctrina especializada. En la doctrina nacional, Novoa y Humeres mencionan los principios de universalidad objetiva, universalidad subjetiva, integridad o suficiencia, unidad y solidaridad, en la primera edición de su obra sobre derecho de la seguridad social. Bowen, por su parte, identifica el principio de universalidad objetiva con el principio de integridad y agrega el principio de internacionalidad. Basado en estos autores, podemos señalar que el principio de universalidad objetiva consiste en que la seguridad social debe extenderse a todas las contingencias sociales de carácter no voluntario, como enfermedad, desempleo, vejez, invalidez, muerte, maternidad, sobrevivencia y salud y riesgos ocupacionales, comprendiendo en etapas más avanzadas las que afectan lo social, económico y cultural; el principio de universalidad subjetiva significa que la seguridad social debe comprender sobre una base no

discriminatoria a toda la población, independiente de su estado ocupacional, laboral, remuneracional, marital, género, etc.; el principio de integridad o suficiencia apunta a que la seguridad social debe otorgar prestaciones o beneficios médicos, económicos y familiares que satisfagan totalmente las consecuencias directas de una contingencia social, solucionando el caso que afecta a un miembro de la población; el principio de unidad se traduce en una orientación sistémica, unitaria y estructurada de la seguridad social, como una política pública coordinada, integral, uniforme y de conjunto; el principio de solidaridad sugiere que detrás de la seguridad social se encuentra un esfuerzo comunitario, pues todos los integrantes de la comunidad deben cooperar a la obtención de sus objetivos conforme a su ingreso y posibilidades, beneficiándose todos de acuerdo a sus necesidades, redistribuyendo así el ingreso nacional; finalmente, el principio de internacionalidad comporta, por una parte, la incardinación de las instituciones fundamentales de la seguridad social en un marco jurídico unitario para fines de integración internacional, y por la otra, que dichas instituciones encuentran su fuente en los convenios de la Organización Internacional del Trabajo.

En la doctrina extranjera, Grzetich señala además los principios de igualdad, participación, protector y exclusividad legal. De acuerdo a este autor, el principio de igualdad en sentido no sustancial implica que deben recibirse iguales prestaciones ante idénticas contingencias sociales, mientras que en un sentido sustancial supone que dichas prestaciones deben ser iguales o uniformes en su monto, sin respecto de la contingencia y el beneficiario. El principio de participación significa que los beneficiarios de la seguridad social deben participar en su gestión en forma directa, efectiva y concreta, como contrapartida de su obligación de financiar aquélla. El principio protector reposa en el carácter tutelar de la seguridad social, como estatuto y régimen, por lo que las normas oscuras, pruebas dudosas y conflictos de normas jurídicas deben resolverse en favor del beneficiario. Finalmente, el principio de exclusividad legal se traduce en que, por razones de estabilidad jurídica, la ley —y no el seguro privado—, constituye la fuente única de la seguridad social desde un punto de vista histórico, sin perjuicio de la obtención de beneficios complementarios mediante la celebración de convenios colectivos. Por su relevancia para el ordenamiento constitucional chileno, es menester referirse al tratamiento que la doctrina especializada otorga al principio de subsidiariedad.

Al respecto, Novoa se refiere a este principio con motivo de la administración de la seguridad social, lo que permite inferir que este autor no considera a dicho principio como orientador de la seguridad social; aún más, él sostiene que se trata de un principio de filosofía social y política que se puede proyectar en dicha administración mediante una participación de la comunidad, en especial de los trabajadores, en la gestión administrativa de la seguridad social, lo que él denomina gestión operativa, sin perjuicio del papel decisivo del Estado en la materia. Así planteado, para este autor el principio de subsidiariedad equivale al principio de participación enunciado *supra*. Consecuentemente, Novoa rechaza por igual tanto la administración estatal exclusiva y excluyente, como la administración privada por entidades con fines de lucro, por lo que corresponde al poder político determinar la magnitud de la intervención administrativa de uno y de otros; no obstante, este autor rechaza la primacía de la actividad administrativa privada con fines de lucro y un papel administrativo residual y menor del Estado, como lo dejan de manifiesto sus palabras: *“No han faltado voces que, acordándose de este principio, han llegado a la peregrina conclusión de que la actividad privada (léase con fines de lucro), debe erigirse en administradora de los seguros sociales, dejándole al Estado aquella parte que se considere incapaz de gestionar. Raciocinios efectuados de acuerdo a esta variante, provocaron páginas de acerbas críticas de Eugenio Blanco y Antonio Perpiña./ Compartimos las críticas a tales raciocinios [...]/ Nadie puede pretender que en nombre de la subsidiariedad, el Estado le diga a los hombres y comunidades inferiores: ‘Hagan Uds. lo que quieran y en la forma que estimen prudente (dándose variantes de anarquía administrativa, intereses lucrativos) ¿y yo, Estado, por la vía asistencial, me ocuparé del resto!’. Esto no es subsidiariedad: en el mejor de los casos sería una estupidez”*.

Por su parte, Humeres reconoce que gran parte de la doctrina niega al principio de subsidiariedad el carácter de principio orientador de la seguridad social, por encontrarse en contraposición a la responsabilidad estatal en seguridad social, aunque clarifica que *“implica abrirle un amplio campo a la iniciativa privada y parte de la premisa de delimitar la acción del Estado, constituyéndose en garante de la actividad particular encaminada como ayuda a los más débiles”*. Este autor señala que este principio constituye una mera

filosofía de administración de la seguridad social para otro sector de la doctrina, mas no un principio orientador, ya que se encuentra en contraposición a los principios de unidad y solidaridad, lo que *“atenta en contra del sistema en su totalidad”*. No obstante reconocer su avance progresivo, él concluye que este principio constituye sólo *“un elemento de administración o gestión del sistema”*, pero de aplicación restringida por sus efectos potencialmente regresivos y discriminatorios.

b) Derecho constitucional comparado

Diversas constituciones contemplan normas relativas a la seguridad social, las que mencionan riesgos, contingencias sociales y/o prestaciones. Ellas establecen normas generales para la protección de la comunidad frente a las contingencias sociales, o bien consagran derechos subjetivos al respecto.

Las primeras constituciones al respecto fueron la mexicana de 1917 y la alemana de 1919. Así, la Constitución Mexicana de 1917 dedicó su Título VI a tratar *“Del Trabajo y la Previsión Social”* y preceptuó en su art. 123 letra A. numeral 29. que *“[s]e considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos”* y en la letra B. numeral 11 del mismo artículo que *“[l]a seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas: / a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte. / b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley. / c) Las mujeres disfrutarán de un mes de descanso antes de la fecha que aproximadamente se fije para el parto y de otros dos después del mismo. Durante el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para amamantar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles. / d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley. / e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares. / f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados”*. La Constitución Alemana de 1919 reguló en su Parte Segunda Sección VI *“La Vida Económica”* y prescribió en su art. 161 que *“[p]ara atender a la conservación de la salud y de la capacidad para el trabajo, a la protección de la maternidad y a la previsión de las consecuencias económicas de la vejez, la enfermedad y las vicisitudes de la vida, el Imperio creará un amplio sistema de seguros, con el concurso efectivo de los interesados”*.

La Constitución de la República Española de 1931 se hizo parte de esta tendencia más tarde y preceptuó en su art. 46 que *“[e]l trabajo, en sus diversas formas, es una obligación social, y gozará de la protección de las leyes. / La República asegurará a todo trabajador las condiciones necesarias de una existencia digna. Su legislación social regulará: los casos de seguro de enfermedad, accidentes, paro forzoso, vejez, invalidez y muerte; el trabajo de las mujeres y de los jóvenes y especialmente la protección a la maternidad; la jornada de trabajo y el salario mínimo y familiar; las vacaciones anuales remuneradas: las condiciones del obrero español en el extranjero; las instituciones de cooperación, la relación económico jurídica de los factores que integran la producción; la participación de los obreros en la dirección, la administración y los beneficios de las empresas, y todo cuanto afecte a la defensa de los trabajadores”*.

Esta tendencia constitucional se ha universalizado luego de la Segunda Guerra Mundial, como lo atestigua la Constitución de la República de Italia de 1947, la que preceptuó en su art. 3º que *“[t]odos los ciudadanos tendrán la misma dignidad social y serán iguales ante la ley, sin distinción de sexo, raza, lengua, religión, opiniones políticas ni circunstancias personales y sociales. / Constituye obligación de la República suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la participación efectiva de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país”* y en su art. 38 que *“[t]odo ciudadano incapaz de trabajar y desprovisto de los medios necesarios para vivir tendrá derecho al mantenimiento y a la asistencia social. / Los trabajadores tendrán derecho a que se prevean y garanticen los medios proporcionados a sus necesidades vitales en caso de infortunio, enfermedad, invalidez y ancianidad y desempleo involuntario. / Los*

incapaces para el trabajo y los inválidos parciales tendrán derecho a la educación y a la formación profesional./ Las tareas previstas en el presente artículo serán asumidas por órganos e instituciones constituidas o complementadas por el Estado./ Será libre la asistencia privada”.

Más cerca de nosotros, podemos mencionar la Constitución de Costa Rica de 1949, cuyo art. 72 prescribió que “[e]l Estado mantendrá, mientras no exista seguro de desocupación, un sistema técnico y permanente de protección a los desocupados involuntarios, y procurará la reintegración de los mismos al trabajo”.

Esta constitución fue modificada en 1961, para establecer seguros sociales de carácter universal, por lo que su art. 73 expresó que “[s]e establecen los seguros sociales en beneficio de los trabajadores manuales e intelectuales, regulados por el sistema de contribución forzosa del Estado, patronos y trabajadores, a fin de proteger a éstos contra los riesgos de enfermedad, invalidez, maternidad, vejez, muerte y demás contingencias que la ley determine./ La administración y el gobierno de los seguros sociales estarán a cargo de una institución autónoma, denominada Caja Costarricense de Seguro Social./ No podrán ser transferidos ni empleados en finalidades distintas a las que motivaron su creación, los fondos y las reservas de los seguros sociales./ Los seguros contra riesgos profesionales serán de exclusiva cuenta de los patronos y se regirán por disposiciones especiales”. Del mismo modo, la Constitución Argentina de 1949 contempló en su art. 37 N° 7 el derecho a la seguridad social, conforme al cual “[e]l derecho de los individuos a ser amparados en los casos de disminución, suspensión o pérdida de su capacidad para el trabajo promueve la obligación de la sociedad de tomar unilateralmente a su cargo las prestaciones correspondientes o de promover regímenes de ayuda mutua obligatoria destinados, unos y otros, a cubrir o complementar las insuficiencias o inaptitudes propias de ciertos períodos de la vida o las que resulten de infortunios provenientes de riesgos eventuales”. Aunque esta constitución fue derogada por el General Aramburu en 1956, la Convención de 1957 mantuvo el derecho a la seguridad social en la restablecida Constitución Argentina de 1853, modificada en aquel año, para lo cual agregó a ésta un art. 14 bis cuyo inc. 3º preceptuó: “El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable.

En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del Estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna”.

Recientemente, podemos mencionar, entre otras, a la Constitución Española de 1978, cuyo art. 40 § 1 prescribe que “los poderes públicos fomentarán una política que garantice la formación y readaptación profesionales; velarán por la seguridad e higiene en el trabajo [...]” y su art. 41 dispone que “[l]os poderes públicos mantendrán un régimen público de Seguridad Social para todos los ciudadanos, que garantice la asistencia y prestaciones sociales suficientes ante situaciones de necesidad, especialmente en caso de desempleo. La asistencia y prestaciones complementarias serán libres”. Asimismo, la Constitución Brasileña de 1988 establece en su art. 6º que constituyen derechos sociales “la seguridad, la previsión social”, mientras que su art. 7º N° 28 declara que constituye derecho de los trabajadores, urbano o rurales, “el seguro contra accidentes de trabajo, a cargo del empleador, sin excluir la indemnización a que este está obligado, cuando incurriese en dolo o culpa”.

Igualmente, la Constitución de la Federación Rusa de 1993 contempla prescribe en su art. 39 que: “1. A cada quien se le garantiza seguridad social por la edad; en caso de enfermedad; invalidez; pérdida del sostén de la familia; para la educación de los niños y en otros casos determinados por las leyes./ 2. La pensión estatal y el subsidio se determinan por las leyes./ 3. Se estimula un seguro social voluntario, la creación de formas alternativas de seguridad y beneficio social”.

c) Derecho internacional público

La seguridad social figura, asimismo, en diversos instrumentos jurídicos aprobados por la comunidad internacional desde antes de 1945.

Efectivamente, como señala Novoa, ella fue mencionada en la Carta de Atlántico, de 14 de agosto de 1941, la que expresó en su punto 5. que “[d]esean favorecer la colaboración más amplia entre las naciones en el campo de la economía, con el fin de asegurar para todos un mejor régimen de trabajo, el progreso económico y la seguridad social”. Por lo anterior, no es de extrañar que la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, dispusiera en su art. 22 que “[t]oda persona, como miembro de la sociedad, tiene derecho a la seguridad social, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización y los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad” y sostuviera en su art. 25 § 1 que “[t]oda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”. Aún más, el derecho a la seguridad social está contemplado en el sistema general de derechos humanos de las Naciones Unidas, ya que el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, de 1966, dispone en su art. 9 que “[l]os Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a la seguridad social, incluso al seguro social” y en su art. 10º § 2 que “[s]e debe conceder especial protección a las madres durante un período de tiempo razonable antes y después del parto. Durante dicho período, a las madres que trabajen se les debe conceder licencia con remuneración o con prestaciones adecuadas de seguridad social”.

En el sistema interamericano de derechos humanos, la seguridad social fue mencionada en la Carta de la Organización de Estados Americanos, de 1948, enmendada por el Protocolo de Buenos Aires de 1967, el que incorporó a ella un Capítulo VII sobre “Desarrollo Integral”, cuyo art. 45 establece que los Estados miembros convienen en aplicar sus máximos esfuerzos al “[d]esarrollo de una política eficiente de seguridad social, e [...]”. Con mayor desarrollo aparece en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, de 1948, cuyo art. XVI establece que “[t]oda persona tiene derecho a la seguridad social que le proteja contra las consecuencias de la desocupación, de la vejez y de la incapacidad que, proveniente de cualquier otra causa ajena a su voluntad, la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios de subsistencia”. El Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales, denominado “Protocolo de San Salvador”, de 1988, en tanto, contempló expresamente el derecho a la seguridad social en el art. 9, el que prescribe: “Derecho a la Seguridad Social/ 1. Toda persona tiene derecho a la seguridad social que la proteja contra las consecuencias de la vejez y de la incapacidad que la imposibilite física o mentalmente para obtener los medios para llevar una vida digna y decorosa. En caso de muerte del beneficiario, las prestaciones de seguridad social serán aplicadas a sus dependientes./ 2. Cuando se trate de personas que se encuentran trabajando, el derecho a la seguridad social cubrirá al menos la atención médica y el subsidio o jubilación en casos de accidentes de trabajo o de enfermedad profesional y, cuando se trate de mujeres, licencia retribuida por maternidad antes y después del parto”.

Finalmente, en el sistema europeo de derechos humanos, la seguridad social figura en la Carta Social Europea, de 1961, la que indica en su Parte I, numeral 12., que “[t]odos los trabajadores y personas a su cargo tienen derecho a la seguridad social”, lo que la Carta desarrolla normativamente en la Parte II, art. 12, en los términos siguientes: “Derecho a la Seguridad Social./ Para garantizar el ejercicio efectivo al derecho a la Seguridad Social, las partes contratantes se comprometen:/ 1. A establecer o mantener un régimen de Seguridad Social./ 2. A mantener el régimen de Seguridad Social en un nivel satisfactorio, equivalente, por lo menos, al exigido para la ratificación del Convenio Internacional del Trabajo (número 102) sobre normas mínimas de Seguridad Social./ 3. A esforzarse por elevar progresivamente el nivel del régimen de Seguridad Social./ 4. A adoptar medidas, mediante la conclusión de los oportunos acuerdos bilaterales o multilaterales, o por otros medios, sin perjuicio de las condiciones establecidas en esos acuerdos, encaminadas a conseguir:/ a. La igualdad de trato entre los nacionales de cada una de las partes contratantes y los de las demás partes en lo relativo a los derechos de Seguridad Social, incluida la conservación de las ventajas concedidas por las leyes de Seguridad Social, sean cuales fueren los desplazamientos que las personas protegidas pudieren efectuar entre los territorios de las partes contratantes./

b. La concesión, mantenimiento y restablecimiento de los derechos de Seguridad Social, por medios tales como la acumulación de los períodos de seguro o de empleo completados de conformidad con la legislación de cada una de las partes contratantes”.

Por su parte, la Carta Social Europea Revisada, de 1996, mantuvo este derecho y reemplazó en el art. 12 numeral 2. la referencia al Convenio Internacional del Trabajo (número 102) por el Código Europeo de Seguridad Social.

III. La Protección a las Obras de Previsión Social en la Constitución de 1925

a) Antecedentes previos

El primer texto constitucional que contempló una norma relacionada –indirectamente–, con la seguridad social fue la Constitución Política de 1925.

El art. 10 N° 14 de esta constitución estableció una norma programática que aseguraba la protección a las obras de previsión social, la que rezaba: *“Art. 10.- La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:/ 14.º La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización./ El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar./ Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así./ Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse casa año una cantidad suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad, y [...]”.*

La adopción de este precepto guardó concordancia con la tendencia del constitucionalismo social, si bien es cierto su origen directo estuvo en el impacto de la “Cuestión Social” sobre el sistema político. En todo caso, no existe constancia en las actas de la Subcomisión de Reformas Constitucionales, en adelante la Subcomisión, de las fuentes del precepto referido.

El precepto en estudio surgió de indicaciones presentadas en el seno de la Subcomisión por los comisionados Sres. Silva Cortés, Vidal Garcés, Barros Borgoño y Alessandri Palma, mediante las cuales se aseguraba la protección a las obras de previsión social, las que se entendieron ligadas al mundo del trabajo. Sin embargo, el precepto aprobado finalmente no aseguró un derecho a la seguridad social, noción que emergió del Informe Beveridge, recién en 1941.

La protección a las obras de previsión social persiguió proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. En tal sentido, la Constitución encomendó a la ley reglar la organización de la protección a dichas obras, la que podía adoptar modalidades diversas. Al mismo tiempo, el precepto estableció un cometido estatal: velar por la salubridad pública y el bienestar higiénico del país, para lo cual debía financiarse anualmente un servicio nacional de salubridad. Por lo expuesto, el Estado asumió un papel preponderante en salubridad e higiene, reduciéndose el papel tradicional de las municipalidades en la materia.

No obstante su enfoque restrictivo, el precepto permitió el desarrollo de un conjunto de instituciones y órganos de la seguridad social, mediante los cuales el Estado y la clase media urbana procuraron democráticamente la satisfacción de contingencias sociales. Con todo, la falta de una orientación sistémica y uniforme generó una discriminación en contra de ciertos grupos socio-ocupacionales en el largo plazo. No obstante, el desarrollo experimentado hasta 1973 superó con creces los modestos marcos constitucionales establecidos en 1925.

b) El precepto acordado por la Subcomisión de Reformas Constitucionales

El art. 10 N° 14 se originó en una discusión de la Subcomisión sobre la protección, ejercicio y límites del derecho de propiedad. En su sesión 8ª, celebrada en 15 de mayo de 1925, los Sres. Silva Cortés y Vidal Garcés presentaron una indicación para introducir *“otros preceptos constitucionales, absolutamente independientes o separados del relativo a las propiedades para dar garantías de vida, salud, remuneración mínima justa, habitaciones higiénicas y económicas y otras prestaciones de vida a los que trabajan”*. Dicha indicación rezaba: *“1.º Se mantiene sin variación alguna el N° 5º del art. 10 de la Constitución, sobre inviolabilidad de las propiedades;/ 2.º Se agregarían al art. 10 los siguientes números:/ 8º La protección del trabajo y de la salud, la remuneración mínima, el descanso necesario y la previsión para casos de accidentes e invalidez de los obreros;/ 9º Las soluciones pacíficas de los conflictos de patrones o empleadores con los obreros o empleados;/ 10.º La defensa y fomento de la habitación higiénica y económica;/ 11º Las seguridades en la forma que las leyes determinen para la vida, moralidad e instrucción de las personas ocupadas en servicio ajeno, tomando en consideración su sexo, edad, estado y condición”*.

En la sesión siguiente la Subcomisión nombró una comisión, integrada por el Presidente A. Alessandri y el Sr. Barros Borgoño, para que estudiara diversas indicaciones y propusiera una redacción para el precepto correspondiente. Esta comisión dio a conocer su propuesta en la sesión 10ª, celebrada en 20 de mayo de 1925, oportunidad en la que el Presidente Alessandri informó que el texto propuesto emanaba fundamentalmente del Sr. Barros Borgoño, que él había hecho suyo porque *“condensa el concepto científico moderno de la propiedad desde los puntos de vista político, jurídico, económico y social”*. La propuesta distinguía la garantía tradicional del derecho de propiedad, respecto de la nueva garantía social de protección al trabajo y a las obras de previsión social, y, en lo pertinente, señalaba: *“Artículo ... La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:/[...]/ 6.º La protección al trabajo y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida en forma de proporcionar a cada ciudadano un mínimum (SIC) de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de sus familias. La ley regulará esta organización./ El Estado propondrá a la división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar”*.

En la sesión 11ª, celebrada en 22 de mayo de 1925, el Sr. Silva Cortés aceptó la indicación anterior, ya que garantizaba el derecho de propiedad. El Presidente Alessandri agregó que aquella distinguía el derecho de propiedad del régimen económico, ubicándolos en numerales distintos. En definitiva, la nueva garantía social propuesta fue aprobada sin modificación alguna por la Subcomisión.

En la sesión 12ª, celebrada en 26 de mayo de 1925, el Sr. Edwards Matte precisó que la indicación citada traducía *“en una fórmula constitucional, la manera como la sociedad contemporánea de los países civilizados entiende el concepto de propiedad, estableciendo la garantía de sus derechos y consignando expresamente sus deberes.”*

Agregó que los deberes perseguían impedir los abusos del propietario y señaló: *“1.º El aprovechamiento o explotación de la propiedad por los medios inhumanos que los países civilizados impiden por medio de los medios de lo que se ha llamado legislación social obrera”*.

En el mismo sentido, el Presidente A. Alessandri expresó, en su conferencia de 3 de julio de 1925, dictada en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, que este precepto constitucional era *“un concepto moderno, en el cual nuestra Constitución entrega a los hombres dirigentes la tuición del trabajo, la solución de armonía de todos los problemas entre éste y el capital”*.

En la “Primera Prueba del Proyecto de Reforma de la Constitución Política de la República de Chile”, dada a conocer luego de la sesión 24ª de la Subcomisión, se agregó un inciso tercero y final al precepto en estudio. El nuevo texto refundió dos de los preceptos de la indicación antedicha, sin sufrir alteraciones posteriores y preceptuó: *“11.º La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada ciudadano un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de*

su familia. La ley regulará esta organización./ El Estado propenderá a la división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar./ Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad, o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional, y una ley lo declare así”.

Sin embargo, en la sesión 30ª, celebrada en 13 de julio de 1925, el Presidente Alessandri informó que el técnico sanitario contratado por el gobierno, Mr. Long, había hecho presente la conveniencia de establecer “una declaración doctrinaria en el sentido que la salubridad y la higiene públicas son una atención preferente del Estado”, lo que le indujo a solicitar la redacción de una indicación al Ministro Sr. Maza, la que podía insertarse en el capítulo sobre las garantías constitucionales.

La Subcomisión acordó en el acto proceder en la forma indicada. La aprobación de esta indicación se tradujo en la agregación de un inciso final al precepto y así constó en la “Segunda Prueba del Proyecto de Reforma de la Constitución Política de la República”, dada a conocer luego de la sesión 30ª de la Subcomisión, en la cual aquél adquirió su numeración y tenor definitivos.

El precepto rezaba: “14.º La protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada ciudadano un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La ley regulará esta organización./ El Estado propenderá a la división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar./ Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad públicas, o que lo exija el interés nacional, y una ley lo declare así./ Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad, y”. Así fue promulgado por el Presidente de la República el 18 de septiembre de 1925.

c) La visión de los comentaristas

Una parte de la doctrina sostuvo –acertadamente, que el precepto constitucional se relacionaba con la libertad de trabajo, consagraba medidas de protección social e involucraba una norma de carácter programático en lo social. Así, en la segunda edición de sus *Lecciones de Derecho Constitucional*, publicadas en 1939, Raveau vinculó el precepto del art. 10 N° 14 inc. 1º con la protección al trabajo.

El expresó que la Constitución hacía “una declaración de carácter social, que tiene antecedentes en la mayoría de las nuevas constituciones”. Una década más tarde, Estévez vinculó también dicho precepto con la libertad de trabajo, agregó que la legislación social vigente tenía “vida constitucional” en virtud de aquella y que la protección acordada al trabajo, la industria y las obras de previsión social constituía una “declaración doctrinaria que deberá ser complementada con las leyes que se dicten al efecto”. En el mismo sentido se inclinó Quinzio, en su *Manual de Derecho Constitucional* publicado en 1969, quien sostuvo que aquél reglamentaba garantías individualistas de corte liberal, como la libertad de trabajo, comercio e industria, al igual que contenía “principios y finalidades sociales”, relativos a la protección social del trabajo.

Por otra parte, en la primera edición de su *Manual de Derecho Constitucional*, publicado en 1951, Bernaschina sugirió que el art. 10 N° 14, incs. 1º, 2º y 4º, consagraba “medidas de protección social” y lamentó que no se hubiere dictado una ley orgánica general de seguridad social sobre todas las materias indicadas en el inc. 1º, toda vez que “los Constituyentes de 1925, y especialmente el señor Alessandri que fue un obstinado defensor de estas ideas, querían que se hiciera una planificación social completa, que permitiera a todos los individuos condiciones dignas de vida”.

Dos años más tarde, al referirse expresamente al inc. 4º, él comentó que “[s]e impone como deber del Estado el velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, función que se ha entregado al Servicio Nacional de Salud, de acuerdo con la Ley N° 10.383, de 8 de agosto de 1952”.

Por su parte, Silva sostuvo, en la primera edición de su *Tratado de Derecho Constitucional*, publicado en 1963, que la protección al trabajo, la industria y las obras de previsión social representaba un rechazo a una concepción liberal de la economía, al tiempo que perseguía poner al alcance de todos los habitantes un mínimo de bienestar adecuado a sus necesidades, lo que se proyectaba en una legislación laboral, previsional y habitacional progresista, compleja y parcialmente ineficaz. La naturaleza jurídica del mandato constitucional fue calificada como un *“ideal constitucional”* y un *“deber de protección”* por este autor. El señaló un papel subsidiario para el Estado, pues era *“indispensable que mantenga preocupación permanente, activa, eficaz, a fin de encontrar los medios indispensables para asegurar el bienestar de todos. [...] El Estado ha de suplir en todos los aspectos la debilidad de la acción de los gobernados para acudir en apoyo de los que padecen cualquier tipo de indigencia”*. El Estado no sólo debía ejercer sus potestades en el ámbito doméstico, sino también participar en iniciativas internacionales para *“implantar iniciativas de bienestar y de progreso o a organizar la convivencia, en forma de propender a tales propósitos”*. Del mismo modo, él relevó el cometido estatal de velar por la salud pública y el bienestar higiénico, el que inspiraba otras normas constitucionales que autorizaban a la ley para establecer limitaciones al ejercicio de algunos derechos constitucionales (v. gr., art. 10 N°s. 2, 10, 14), además de otorgar atribuciones a las municipalidades para resguardar la salubridad local (art. 105 N° 1). Finalmente, destacó que el financiamiento estatal de un servicio nacional de salubridad revelaba la importancia de este deber estatal y consagraba la existencia de un servicio público de salubridad, v.gr. creación del Servicio Nacional de Salud en 195270.

Igualmente, Andrade sostuvo –tal como Bernaschina– que la Constitución contempló un mandato para la adopción de medidas de protección social, el cual había sido cumplido en parte por el legislador, v. gr. ley sobre medicina curativa, ley sobre Servicio de Seguro Social, ley sobre Servicio Nacional de Salud y Plan de Viviendas Económicas, pero que *“había quedado rezagado frente al concepto moderno de la seguridad social”*, el cual apuntaba a proteger ampliamente la vida humana, según el derecho internacional y el derecho comparado.

Finalmente, Novoa llamó la atención, años más tarde, sobre la falta de armonía existente entre la consagración constitucional de un servicio nacional de salubridad y la atribución constitucional de las municipalidades para el cuidado de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo, lo que había llevado a que el Servicio Nacional de Salud se hiciera cargo de esto último.

IV. El Nacimiento del Derecho Constitucional a la Seguridad Social en 1970

a) Antecedentes previos

El desarrollo del incipiente Estado de Bienestar Mesocrático no se vio reflejado en una adecuación de la Constitución Política de 1925 a las nuevas tendencias constitucionales e internacionales sobre derechos individuales y sociales, no obstante algunos intentos en la década de 1950.

Esta inquietud fue expuesta por Silva a fines de 1963, en el marco de unas conferencias organizadas por el Congreso por la Libertad de la Cultura y la Dirección de la Biblioteca Nacional, quien sostuvo que *“[r]especto de la expresión de los derechos individuales y sociales, creo que el desarrollo de nuestro ordenamiento jurídico ha adquirido ya un vigor tan grande que es relativamente fácil modernizar nuestra Constitución, incorporando una serie de garantías que están en la declaración (SIC) de las Naciones Unidas, en la Declaración de la OEA”*.

Consecuentemente, el proyecto de reformas constitucionales del Presidente Frei Montalva, de noviembre de 1964, propuso la incorporación de diversos derechos económicos y sociales a la Constitución Política, incluido el derecho a la seguridad social. Este proyecto fue aprobado por la Cámara de Diputados en agosto de 1965, pero no se transformó en ley en dicha oportunidad. Asimismo, la “Gran Reforma Constitucional de 1970”, que dio lugar a la Ley N° 17.284, no se ocupó de los derechos económicos y sociales. En definitiva, la consagración constitucional de estos derechos, incluido el derecho a la seguridad social, debió aguardar

hasta diciembre de 1970, cuando se aprobó la reforma del “Estatuto de Garantías Constitucionales”, que dio lugar a la Ley N° 17.398.

Esta reforma constitucional, tramitada entre el 13 de octubre y el 21 de diciembre de 1970, fue el producto de una negociación entre los partidos de la Unidad Popular y el Partido Demócrata Cristiano, con miras a la elección presidencial de 1970 por el Congreso Pleno y se basó en el proyecto de reforma aprobado por la Cámara de Diputados en 1965. Con todo, el derecho a la seguridad social no figuraba originalmente en la moción parlamentaria propuesta por los H. Diputados Sres. Leighton, Millas, Pareto, Morales, Gianini, Silva, Ruiz-Esquide, Jara, Palestro, Maira y Acevedo en octubre de 1970, sino que fue incorporado mediante una indicación en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados, figurando así en el proyecto despachado posteriormente por ambas cámaras y el Congreso Pleno. Finalmente, el Congreso Pleno aprobó esta reforma el 21 de diciembre de 1970.

El precepto constitucional respectivo aseguró el derecho a la seguridad social, al que dotó de autonomía respecto del derecho y la libertad de trabajo, pero, al mismo tiempo, lo vinculó funcionalmente con el derecho a la salud. La seguridad social, a su turno, se basaba en los principios de universalidad objetiva, universalidad subjetiva, solidaridad y exclusividad legal. En tal sentido, el precepto enunciaba, por vía meramente enunciativa o ejemplar, las contingencias sociales más frecuentes y las prestaciones –tanto económicas como no económicas–, más recurrentes, para sugerir al intérprete el ámbito objetivo o material de aquélla, lo que unido a la obligación estatal de adoptar todas las medidas tendientes a la satisfacción, entre otros, de los derechos económicos y sociales necesarios para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional, señalaba claramente que la seguridad social se regía por los principios de universalidad objetiva y solidaridad. Por último, la redacción del precepto constitucional era reminiscente de preceptos similares de la Constitución Mexicana de 1917, la Constitución Italiana de 1947, la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre.

Como tal, el derecho asegurado por el Constituyente constituyó un continente con un contenido suficientemente comprensivo. La adopción de los restantes principios clásicos de la seguridad social, en tanto, quedó entregada al criterio exclusivo del legislador futuro, que tenía un carácter mayoritario, por lo que ellos sólo podían tener una jerarquía infra-constitucional.

Así, esta reforma constitucional incorporó el derecho a la seguridad social a la Constitución Política, mediante la agregación de un numeral decimosexto al art. 10, el cual era del siguiente tenor: “Art. 10.- La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:/ 16.º- El derecho a la seguridad social./ El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional./ La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica; preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares./ El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores./ Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud, y [...]”.

b) La aprobación del Estatuto de Garantías Constitucionales

Con fecha 13 de octubre de 1970 se dio cuenta de la moción parlamentaria que dio origen a esta reforma en la Cámara de Diputados. Esta moción se limitó a proponer la incorporación de un derecho de participación y la obligación estatal de remover obstáculos a la libertad e igualdad de las personas y grupos en su Artículo Único 9), mediante la agregación de un numeral decimosexto al art. 10, cuyo inc. 1º rezaba: “16.- El 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. 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”.

La Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados acordó incorporar el derecho a la seguridad social al proyecto de reforma, especialmente porque este derecho figuraba en el proyecto aprobado cinco años antes por la misma Cámara. El informe de la comisión estableció una vinculación funcional entre el derecho a la seguridad social y el derecho a la salud, pues señaló que “[l]a Comisión, con el objeto de no dejar al margen del texto constitucional una cuestión tan importante como el derecho a la salud y en forma genérica, a la seguridad social, incorporó al proyecto un número 16 nuevo, que en esencia contiene la disposición del número 15 del proyecto de reforma constitucional aprobado por la Cámara de Diputados en el mes de agosto de 1965./ En el inciso primero se consagra entre los derechos sociales, el denominado derecho a la seguridad social y a la asistencia médica en los términos que se expresa en el respectivo precepto./ El inciso segundo obliga a entregar a la ley el seguro de riesgos de pérdida, supresión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo, en los términos en que deja constancia la citada norma./ El inciso tercero obliga al Estado a mantener el seguro social de accidentes, que tiene por objeto asegurar el riesgo profesional de los trabajadores./ El precepto del año 1965 disponía que el Estado debería instituir tal seguro y ahora se expresa que deberá mantenerse, porque ya se tradujo en una ley vigente, la iniciativa que estableció el seguro de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales./ El inciso final reproduce en términos idénticos el inciso último del Nº 14 del artículo 10”.

Así, la comisión aprobó el siguiente precepto, cuya redacción no experimentó cambios posteriores: “10) Agrégase al artículo 10 siguiente Nº 16:/ 16.- El derecho a la seguridad social./ El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional./ La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación, en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares./ El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores./ Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salud”.

El diputado informante, H. Diputado Sr. Maira, sostuvo que la reforma trasuntaba, entre otros, el pluralismo democrático, reconociendo los derechos sociales de los trabajadores, como era el nuevo derecho a la seguridad social. En definitiva, la Cámara de Diputados aprobó en general y en particular el proyecto de reforma, con la abstención de los diputados del Partido Nacional.

La Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado señaló que la reforma contenía normas sustancialmente idénticas a las aprobadas un lustro antes por la Comisión Especial de Reforma Constitucional y actualizaba conceptos relacionados con los derechos de los trabajadores, incorporando los derechos sociales a la Constitución. En tal sentido, el informe de la comisión señaló que “[e]l Nº 14 del artículo 10 consagra, como inciso final, la obligación del Estado de velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país./ La nueva disposición propuesta en reemplazo de este precepto, que como vimos regula la libertad y el derecho al trabajo en la forma señalada anteriormente, no contempló este aspecto que es de naturaleza diferente./ Como se trata de una norma análoga, relacionada en especial con el derecho a la salud, y en general, con la seguridad social, se incorporó el mismo principio en este nuevo número 16 del artículo 10, que en sustancia establece idénticos postulados a los señalados en la reforma constitucional aprobada por la Cámara de Diputados de 1965, despachados también favorablemente por la Comisión Especial de Reforma Constitucional del Honorable Senado que estudió ese proyecto./ Reconociéndose constitucionalmente el derecho a la seguridad social, se dispone que el Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre

desenvolvimiento de la personalidad y dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional./ Se establece, asimismo, que el Estado mantendrá un seguro social de accidentes del trabajo para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores, y se señala, en forma perentoria, que es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país”.

En el debate parlamentario, el H. Senador Bulnes, en representación del Partido Nacional, dejó entrever que el precepto en comento carecía de relevancia, por discurrir sobre *“ideas que nadie discute y que están consignadas en nuestra legislación”*. Por su parte, el H. Senador Sule, en representación del Partido Radical, manifestó que la reforma recepcionaba los derechos sociales, garantizando el derecho a la seguridad social y a la salud. Además, sostuvo que los derechos sociales representaban *“un compromiso de mucho mayor envergadura y de carácter positivo para el Estado, el Gobierno y para la totalidad de la sociedad chilena./ [...]comprometiendo todos, sin excepción, a transformar y mejorar este país”*, agregando que éste era el compromiso para que *“no haya más cesantía, [...] a que todos ganen el derecho de protección frente a la vejez, a la enfermedad o al riesgo profesional. [...] hacer una democracia social”*. En definitiva, el Senado aprobó en general y en particular el proyecto de reforma, con la abstención de los senadores del Partido Nacional. Finalmente, el Congreso Pleno aprobó esta reforma por mayoría abrumadora, con la abstención de los representantes del Partido Nacional.

c) La visión de los comentaristas

La reforma en comento tuvo una vigencia breve, como consecuencia del golpe de estado de 11 de septiembre de 1973. Lo anterior, unido al conflicto político de la época, incidió en una doctrina escasa sobre los nuevos derechos sociales. En general, ella enfatizó el papel activo del Estado, el surgimiento de derechos subjetivos y el carácter solidario y universal objetivo de la seguridad social. Así, Evans sostuvo que se trataba de una nueva garantía constitucional, respecto de la cual el Estado asumía cometidos particulares, y que contemplaba derechos específicos sobre las contingencias cubiertas por la ley, a saber: *“- De pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual;/ - De muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria;/ - Derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad, y/ - Derecho de prestaciones familiares a los jefes de hogares”*. Novoa, por su parte, relevó años más tarde la importancia de esta reforma, especialmente por asignar un carácter integral y redistributivo al sistema de la seguridad social y, al respecto, dijo que el precepto respectivo comprendía *“las bases institucionales de un verdadero sistema de Seguridad Social, acentuando el carácter redistributivo que ha de tener, a la vez que la protección para todas las contingencia sociales”*.

V. La Reforma al Derecho Constitucional a la Seguridad Social en la Constitución de 1980

a) Antecedentes previos

El segundo texto constitucional que contempló el derecho a la seguridad social fue la Constitución Política de 1980, cuyo art. 19 Nº 18 preceptuó: *“Artículo 19. La Constitución asegura a todas las personas:/ 18. El derecho a la seguridad social./ Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado./ 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. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias./ El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;”*.

La elaboración de este precepto trasuntó las tensiones al interior del gobierno autocrático de la época. En una primera etapa, el precepto elaborado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República, en adelante la Comisión, discurrió sobre bases participativas, distributivas y solidarias, conforme a las orientaciones imperantes en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social. Esta etapa culminó con la promulgación del Acta Constitucional Nº 3 y la ascendencia del neoliberalismo en el sector económico-social del gobierno. En una segunda etapa, marcada por un cambio en la composición de la Comisión, el precepto fue revisado sobre bases neoliberales, acorde a un cambio de orientación (las denominadas “modernizaciones”) en la política laboral y social que perseguía dotar a esta última de libertad, eficiencia,

seguridad y justicia individual. Esto fue complementado más adelante por el Consejo de Estado y la H. Junta de Gobierno, en adelante el Consejo y la Junta, respectivamente, que enfatizaron la inserción de la seguridad social en el Orden Público Económico y el papel subsidiario del Estado.

Producto de lo anterior, el precepto constitucional aprobado reflejó estas últimas orientaciones, limitándose a asegurar el derecho a la seguridad social, pero dejando la determinación de su ámbito material –la “regulación del ejercicio” del derecho–, al legislador, el cual debía actuar mediante una ley de quórum calificado. Así, lo que se aprobó en 1980 fue un continente sin contenido constitucional, cuyos contornos fueron delimitados en sede constitucional por los principios de universalidad subjetiva, igualdad no sustancial y exclusividad legal, a los cuales se agregó el principio de subsidiariedad, el que fue entendido erróneamente como un principio rector y no como un principio de participación de los beneficiarios en la gestión operativa de la seguridad social. Consecuentemente, la adopción eventual de los restantes principios rectores de la seguridad social, en especial los principios de universalidad objetiva, integridad o suficiencia y solidaridad, pasó a depender del criterio exclusivo del legislador, de carácter contra-mayoritario, teniendo una jerarquía infra-constitucional.

b) El precepto acordado por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República

La Comisión expresó sus primeras ideas sobre el derecho a la seguridad social en las “Metas u Objetivos Fundamentales para la Nueva Constitución Política de la República”, el que dirigió a la Junta en 26 de noviembre de 1973. Ella señaló que la futura constitución tendría presente los instrumentos internacionales sobre derechos humanos y “*afianzará también [...] todos los beneficios sociales que amparan al trabajador [...] y los que emanan de las más modernas expresiones de la seguridad social*”.

La Junta respondió este planteamiento en su “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”, cuyo § 7 trató sobre la obtención de desarrollo económico acelerado como medio para el bienestar de los habitantes. Esta declaración distinguió entre las “verdaderas” y las “mal llamadas” conquistas de los trabajadores. Las primeras correspondían al progreso nacional y a una medida de justicia, mientras que las segundas involucraban el ocio o privilegios. Para clarificar lo anterior, agregó que “*[e]ntre las primeras, que el Gobierno reforzará, pueden mencionarse ejemplos como el de la semana corrida o de la asignación familiar que, por primera vez en nuestra historia, el régimen de las Fuerzas Armadas y de Orden ha igualado para empleados y obreros. Entre las segundas, que serán revisadas sin contemplaciones frente a injustos intereses creados, puede señalarse aquella legislación que permite a algunas personas jubilar a los 35 años de edad o detentar hasta cuatro jubilaciones simultáneas*”.

Posteriormente, la Comisión se ocupó del derecho a la seguridad social en las sesiones 204ª de 27 de abril de 1976, 205ª de 28 de abril de 1976, 206ª de 29 de abril de 1976, 393ª de 4 de julio de 1978 y 403ª de 18 de julio de 1978, luego de algunas reflexiones preliminares en la sesión 84ª de 4 de noviembre de 1974. Dejando de lado esta última sesión, las tres primeras sesiones corresponden a la primera etapa de la Comisión, mientras que las dos sesiones restantes corresponden a la segunda etapa de la Comisión, ambas referidas *supra*.

En la sesión 204ª la Comisión analizó aspectos generales de la seguridad social, para lo cual escuchó al asesor de la Superintendencia de Seguridad Social, Sr. Camiruaga, quien dio a conocer un Anteproyecto de Estatuto Fundamental de Principios y Bases del Sistema de Seguridad Social, elaborado sobre la base del texto constitucional vigente. El art. 1º del anteproyecto señalaba que “*[l]a seguridad social se funda, primordialmente, en los principios constitucionales que aseguran a todos los habitantes de la República el derecho a ella, en virtud de los cuales el Estado debe adoptar todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desarrollo de la personalidad y el fortalecimiento de la dignidad humanas, a la protección integral de la comunidad y a propender a una equitativa redistribución de la renta nacional*”. El art. 2º establecía un deber estatal, al preceptuar que “*[e]s deber del Estado formular la política nacional de seguridad social, teniendo presentes los conceptos y normas internacionales generalmente aceptados y reconocidos, en especial aquellos a los cuales ha adherido o concurrido a acordar*”.

El Sr. Camiruaga se refirió a los principios fundamentales del anteproyecto. Indicó que éste contemplaba también el principio de subsidiariedad del Estado, la integración económica del sistema –de carácter mixto, en la economía nacional y constaba de cotización individual, capitalización colectiva y reparto. Los principios eran los de universalidad, que correspondía a la universalidad subjetiva; uniformidad; integralidad, que correspondía a la universalidad objetiva; solidaridad y suficiencia. El principio de subsidiariedad se manifestaba en la administración del sistema, a cargo de corporaciones autónomas de derecho privado y de base territorial, denominadas Corporaciones de Seguridad Social; sin embargo, él clarificó que los particulares no podrían crear su propio sistema al margen de estas corporaciones, porque aquél era único y aplicable a todas las personas.

Los comisionados y el Sr. Camiruaga observaron que el art. 10 N° 16 aludía a los riesgos, estados de necesidad y prestaciones más frecuentes, por lo que la Comisión decidió delimitar el derecho respecto de los cometidos estatales relacionados con el bien común. Consecuentemente, encomendó al Sr. Camiruaga elaborar una propuesta que recogiera estos lineamientos. En la sesión 205ª la Comisión conoció la propuesta del Sr. Camiruaga, que preceptuaba: *“La Constitución asegura a todos los habitantes de la República.../ El derecho a la seguridad social./ La seguridad social deberá satisfacer de modo uniforme, solidario y suficiente todos los estados de necesidad individuales y familiares, producidos por cualquier contingencia, y específicamente por las de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo, mediante las correspondientes prestaciones preventivas, reparadoras y recuperadoras./ El derecho a la seguridad social comprende el derecho a la salud. La salud no significa solamente mera ausencia de enfermedad, sino un completo estado de bienestar corporal y espiritual”*.

Debido a la inquietud del Sr. Camiruaga sobre el sujeto pasivo del derecho, el comisionado Sr. Guzmán solicitó que la Comisión decidiera sobre la aplicación del principio de subsidiariedad en esta materia, sin perjuicio de las excepciones legales y atribuciones estatales. Basado en lo anterior, el Presidente Sr. Ortúzar formuló la siguiente indicación: *“La Constitución asegura a todos los habitantes de la República el derecho a la seguridad social. Corresponde al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, la tuición y el control de su ejecución.*

La operación del sistema de seguridad social corresponderá a corporaciones privadas autónomas, sin perjuicio de la acción subsidiaria del Estado y de las excepciones que la ley establezca”.

Como algunos comisionados temían aún que la ley no asegurara la participación privada en la operación del sistema, el comisionado Sr. Guzmán formuló la indicación siguiente, la que fue objeto de diversas observaciones: *“Corresponderá al Estado formular la política de seguridad social, como, asimismo, su tuición y control, y asegurará el derecho de los particulares a participar en su ejecución”*.

En la sesión 206ª el Presidente Sr. Ortúzar dio a conocer el texto finalmente acordado, que preceptuaba: *“La Constitución asegura el derecho a la seguridad social./ Corresponderá al Estado, en conformidad a la ley, formular la política nacional de seguridad social, controlar el funcionamiento del sistema y asegurar el derecho preferente de los afiliados a efectuar su operación./ La ley establecerá un sistema de seguridad social que satisfaga de modo uniforme, solidario y suficiente los estados de necesidad individuales y familiares producidos por cualquier contingencia y, especialmente, por las de maternidad, vejez, muerte, accidentes, enfermedad, invalidez, cargas familiares y desempleo mediante las correspondientes prestaciones, preventivas, reparadoras y recuperadoras”*.

Más tarde, la Junta aprobó el D.L. N° 1.552, Acta Constitucional N° 3, de 13 de septiembre de 1976, cuyo art. 1º N° 21 consagró el derecho a la seguridad social en términos prácticamente idénticos a los acordados por la Comisión. En la sesión 393ª, la Comisión –con una nueva composición–, revisó este último precepto y reabrió el debate sobre su concordancia con el principio de subsidiariedad del Estado y la observancia del principio de uniformidad. El comisionado Sr. Bertelsen precisó, entonces, que *“la expresión ‘sistema de seguridad social’ alude a una uniformidad completa, con lo cual la acción preferente de los afiliados pierde*

parte de su significación, en circunstancias de que lo que aquí se desea es también aplicar el principio de subsidiariedad, lo que implica que los interesados establezcan sus propios sistemas de seguridad social.[...]". Debido a una consulta de la comisionada Sra. Bulnes, el Ministro de Hacienda, Sr. De Castro, respondió que el Estado debía garantizar una pensión mínima a todos, lo que no obstaba a la organización de quienes estuvieren por sobre dicha pensión mínima.

La Comisión despachó el precepto en la sesión 403ª, luego de nuevas indicaciones –de funcionarios de gobierno–, relacionadas con la extensión de los principios de subsidiariedad del Estado y de uniformidad. Durante el debate el comisionado Sr. Díez sostuvo que el sistema único y uniforme prefigurado contradecía los regímenes complementarios, por lo que la Constitución debía asegurar el derecho a la seguridad social y encomendar a la ley la regulación de su ejercicio. Esta establecería un sistema de prestaciones básicas, uniformes y obligatorias basada en los principios de subsidiariedad y de integración económica y dirigiría la acción estatal a garantizar aquellas prestaciones y a crear las condiciones favorables para el desarrollo de regímenes complementarios. Consecuentemente, él propuso la siguiente redacción para los incs. 2º y sgtes.: *"La ley regulará todo lo concerniente al ejercicio de este derecho, y establecerá uniformes prestaciones básicas obligatorias./ La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes a dichas prestaciones básicas, tanto si se prestan a través de instituciones públicas como privadas, y a crear condiciones que favorezcan el desarrollo de mecanismos de protección complementaria"*. La Comisión aprobó esta indicación, la que dio origen a la proposición contenida en las "Proposiciones e Ideas Precisas", que la Comisión dio a conocer al Presidente de la República en 16 de agosto de 1978.

En este documento, la Comisión reconoció que el derecho propuesto era *"más escueto que la garantía contenida en la normativa anterior, producto de la reforma de 1971, la que, entre otras cosas, trataba [...] materias ajenas al derecho a la seguridad social propiamente tal y que han sido consideradas en otras disposiciones pertinentes del anteproyecto y particularmente en aquella que precisa el fin del Estado"*. Asimismo, propuso regular legislativamente el ejercicio del derecho y el establecimiento de prestaciones básicas, uniformes y obligatorias, al tiempo que delimitó la acción del Estado, consistente en *"garantizar el acceso a todos los habitantes al goce de dichas prestaciones básicas, sea que se presten a través de instituciones pública o privadas, y a crear las condiciones que favorezcan el otorgamiento de beneficios complementarios"*.

Lo anterior fue justificado, señalando: *"En la forma señalada, el Estado cumple con el deber de garantizar a todas las personas el goce de prestaciones básicas mínimas destinadas a cubrir los estados de necesidad individuales y familiares producidos por contingencias como las de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, etc., pero al permitirse no sólo que estas prestaciones puedan efectuarse por instituciones públicas o privadas, sino que puedan otorgarse beneficios complementarios, respeta el principio de subsidiariedad"*.

La Comisión propuso el texto del nuevo precepto constitucional en el "Texto del Anteproyecto", dirigido al Presidente de la República en 18 de octubre de 1978, el que prescribía: *"Art. 19. La Constitución asegura a todas las personas:/ 17º El derecho a la seguridad social./ La ley regulará lo concerniente al ejercicio de este derecho y establecerá prestaciones básicas uniformes de carácter obligatorio./ La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de dichas prestaciones básicas, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas, y a crear las condiciones que favorezcan el otorgamiento de beneficios complementarios"*.

c) El precepto acordado por el Consejo de Estado

Casi dos años más tarde, el Consejo informó el anteproyecto de la Comisión y propuso diversas modificaciones y un nuevo proyecto de constitución al ejecutivo. El Consejo analizó el precepto propuesto por la Comisión en la sesión 64ª, de 23 de enero de 1979. No obstante que el consejero Sr. Ibáñez fue de la opinión que estos derechos constituían obligaciones gubernamentales, el Consejo apoyó la idea del consejero Sr. Ortúzar, resistida hasta cierto punto por su Presidente Sr. Alessandri, que el principio de subsidiariedad subyacía al precepto, pues *"por sobre las 'prestaciones básicas' no hay inconveniente para*

que instituciones privadas puedan crear condiciones más favorables todavía; [...] el Estado debe apoyar el otorgamiento de esos beneficios complementarios, sin oponerse a ello ni establecer patrones rígidos a su respecto". El Consejo discutió también sobre la conveniencia de consagrar constitucionalmente la existencia de distintos servicios y regímenes de seguridad social, inclinándose por su exclusión en definitiva.

El texto propuesto por el Consejo preceptuaba: "Art... La Constitución asegura a las personas:/ 18.- El derecho a la seguridad social./ La ley regulará el ejercicio de este derecho./ La acción del Estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes y de carácter obligatorio, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. El Estado supervisará su correcto funcionamiento;"

d) El precepto acordado por la H. Junta de Gobierno

La Junta aprobó el texto constitucional que fue sometido a ratificación plebiscitaria en 11 de septiembre de 1980, para lo cual sesionó durante el mes de julio de 1980, sin dejar constancia en actas de sus deliberaciones.

El precepto aprobado por este órgano se basó en el proyecto del Consejo, fue dado a conocer –junto con la constitución, en 11 de agosto de 1980 y era del tenor siguiente: "Artículo 19. La Constitución– asegura a todas las personas:/ 18. El derecho a la seguridad social./ Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado./ 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. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias./ El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social;"

e) La visión de los comentaristas y la oposición democrática

La obra del Constituyente no pasó inadvertida para observadores extranjeros. Blumenwitz notó que la constitución reconocía derechos sociales fundamentales con un alto grado de extensión, entre los cuales mencionó el derecho a la seguridad social, pero que adolecían de imprecisión, connotaban un principio programático, despertaban expectativas desmesuradas, excluían un servicio nacional de salud y trasuntaban una "tendencia de 'menos estado'".

Desde una perspectiva crítica, van Dijk señaló que el derecho a la seguridad social contenía una restricción específica a su ejercicio, la que consistía en una reglamentación legal y criticó que carecieran de garantía constitucional el derecho de las madres al pago y protección especial durante un período razonable antes y después del parto, como asimismo el derecho a un nivel de vida suficiente, ambos asegurados por el derecho internacional.

Igualmente, Cassese observó que la competencia y el libre mercado constituían ideas básicas de la vida económica y social en la nueva constitución. Ambas suponían una intervención social mínima de parte del Estado, lo que él sugirió que estaba presente detrás de la regulación constitucional del derecho a la seguridad social. Al respecto, señaló: "El derecho a la seguridad social, está reconocido en términos generales y confusos: [...] / En verdad, no queda claro en la disposición cuándo y bajo qué condiciones una persona cesante tiene derecho a gozar de los beneficios sociales. Aún más, la disposición no especifica qué tipo ni qué categoría de beneficios de seguridad social tienen derecho a reclamar los mismos trabajadores./ Resulta, pues, evidente que mientras la Constitución chilena adhiere plenamente a las normas de la economía libre de mercado, no introduce ni contempla ninguna medida importante en lo económico ni en lo social capaz de mejorar ostensiblemente la condición de los desposeídos./ Este tipo de normas, en una sociedad como la chilena en que imperan la desigualdad económica y social, no puede sino arrojar como resultado el que diferencias o injusticias se perpetúen, pudiendo incluso acentuarlas. Por lo tanto, corresponde concluir que la doctrina igualitaria establecida en la Constitución no será probablemente más que frase carente de sentido".

La oposición democrática al gobierno fue particularmente crítica. Sanhueza, ex-profesor universitario e integrante del Grupo de Estudios Constitucionales, en adelante el Grupo de los 24, afirmó que el art. 19

tenía un carácter retórico por omitir derechos de cierta significación, entre los cuales estaba el derecho a la seguridad social. Según este autor, este derecho no estaba contemplado en la constitución como obligación del Estado, porque el papel de este último se limitaba a *“dirigir su acción para el acceso y para regular el adecuado ejercicio del Derecho a la Seguridad Social, pero no se encuentra como obligación del Estado”*.

De hecho, el Grupo de los 24 dio a conocer algunas de sus propuestas constitucionales en 1979, mientras se revisaba el anteproyecto por el Consejo. En dicha oportunidad, definió a la democracia como *“la forma de organización sociopolítica que se funda en el derecho del pueblo a gobernarse por sí mismo y asegura la efectiva vigencia y protección de los derechos humanos”*, por lo que propuso que las normas constitucionales sobre aspectos económicos y sociales fueren amplias y flexibles para permitir *“la aplicación de diversos esquemas económicos en el marco de una institucionalidad de carácter democrático en que es normal que se produzca alternancia en el poder político”*, que era *“misión del Estado remover los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impidan el pleno desenvolvimiento de la personalidad humana y la efectiva participación de todos en la vida política, económica y social del país”*, lo que recordaba el Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970, y que se considerara a las normas de derecho internacional como parte integrante del ordenamiento jurídico, en especial la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Precisamente, estas propuestas subyacieron a las críticas que este grupo dirigió más tarde a la Constitución sometida a ratificación plebiscitaria, ocasión en que afirmó que ella contenía una declaración de derechos individualista y retórica, que olvidaba los derechos económicos y sociales, a la vez que se identificaba con un orden económico y social liberal capitalista, no solidario y no participativo.

Finalmente, la Comisión Permanente del Grupo de los 24 dio a conocer el *“Acta de Derechos Humanos”* en agosto de 1988, la que contempló normas sobre la seguridad social inspiradas en el Estatuto de Garantías Constitucionales de 1970, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y, presumiblemente, el art. 1º Nº 21 del Acta Constitucional Nº 3. En tal sentido, el art. 17 del Acta contempló una la siguiente norma general sobre satisfacción de derechos económicos, sociales y culturales: *“Artículo 17.- La satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a la dignidad y al libre desarrollo de la personalidad, es un derecho de todo miembro de la sociedad chilena./ Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud, la educación y el bienestar, y en especial la alimentación suficiente, el vestuario, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios para cubrir sus necesidades básicas. Toda persona quedará especialmente protegida contra el hambre y la miseria./ El Estado adoptará todas las políticas y medidas nacionales e internacionales necesarias, especialmente económicas y técnicas, y hasta el máximo de los recursos de que disponga, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos económicos, sociales y culturales. Los chilenos tienen el derecho a organizarse para requerir el cumplimiento de este mandato”*. El art. 22 del Acta garantizó el derecho a la seguridad social en los términos siguientes: *“Artículo 22.- Se garantiza el derecho a la seguridad social./ El Estado formulará la política nacional de seguridad social, organizará, controlará y supervigilará el funcionamiento del sistema y, en general, adoptará todas las medidas que sean necesarias para que se proporcionen prestaciones básicas mínimas uniformes a todos los habitantes, que cubran la totalidad de las contingencias sociales./ El Estado procurará, al mismo tiempo, el desarrollo amplio y armonioso de sistemas de seguridad social y de asistencia social, asegurando, en todo caso, la participación de los beneficiarios en la gestión de tales sistemas”*.

La academia nacional, en tanto, se limitó generalmente a desentrañar la exégesis o antecedentes históricos del precepto constitucional.

Así, a mediados de la década de 1980, Evans de la Cuadra precisó el alcance del derecho en comentario en la primera edición de *Los Derechos Constitucionales*. El señaló que la Constitución se limitaba a asegurar el derecho; encomendaba a la ley de quórum calificado regular su ejercicio; indicaba que la acción estatal tenía por objeto garantizar el acceso a prestaciones básicas uniformes y supervigilar el adecuado ejercicio del derecho; autorizaba la existencia de instituciones previsionales públicas estatales o particulares y que la ley

podía establecer cotizaciones obligatorias para el financiamiento de la seguridad social, que él caracterizó por los principios de generalidad, que equivalía al de universalidad subjetiva; integralidad, que equivalía a la universalidad objetiva, y uniformidad, referidos *supra*, advirtiendo que el principio de la solidaridad podía o no concurrir en los sistemas previsionales, fundado en la reforma previsual del DL. N° 3.500, de 13 de noviembre de 1980.

Del mismo modo, Pfeffer dio a conocer antecedentes sobre la elaboración del precepto en la Comisión y el Consejo. El señaló que el precepto aprobado por la Comisión relevaba el principio de subsidiariedad; eliminaba el cometido estatal de formular una política de seguridad social; sujetaba el otorgamiento de beneficios complementarios en algún grado a la acción estatal; otorgaba amplia libertad de elección a los particulares, eliminando un sistema estatal único, y acordaba un mínimo de prestaciones a los afiliados. El precepto aprobado por el Consejo y la Junta otorgaba al Estado la supervigilancia del sistema con fines meramente estabilizantes; regulaba el ejercicio del derecho mediante una ley de quórum calificado, sin perjuicio de garantizar el acceso de los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, a través de instituciones públicas o privadas, pudiendo la ley establecer cotizaciones obligatorias.

Por su parte, Vío sostuvo que el precepto aludido establecía el ámbito de acción estatal respecto de la seguridad social, sin perjuicio del derecho de los particulares afectos al sistema de la seguridad social. En tal sentido, él sostuvo que aquél permitía al Estado cumplir *“con el deber de garantizar a todas las personas el goce de prestaciones básicas uniformes destinadas a cubrir los estados de necesidad individuales y familiares producidos por contingencias como las de maternidad, vejez, muerte, accidente, enfermedad, etc., permitiendo que estas prestaciones puedan efectuarse por instituciones públicas o privadas”*.

VI. La Interpretación Constitucional del Derecho a la Seguridad Social en Democracia

a) Antecedentes previos

La reinauguración del gobierno democrático no trajo consigo una elaboración doctrinal inmediata sobre el derecho en comento. En general, los comentaristas efectuaron una exégesis y explicación –si no una justificación–, del precepto referido, inclusive en reediciones de obras impresas en décadas anteriores.

Cea se apartó de lo anterior cuando, al enumerar cuatro principios generales de la seguridad social (universalidad objetiva; universalidad subjetiva; integridad o suficiencia y unidad), cuestionó el principio de solidaridad, por existir sistemas de capitalización individual o colectiva. Asimismo, reiteró que los aportes de cada persona al sistema de seguridad social estaban protegidos por la garantía constitucional del derecho de propiedad.

b) Aplicación del derecho internacional de la persona humana La reforma constitucional ratificada plebiscitariamente en 1989 agregó una parte final al art. 5º inc. 2º de la Constitución Política, el que prescribe que *“[e]l deber de los órganos del Estado respetar y promover tales derechos [esenciales que emanan de la naturaleza humana], garantizados por esta Constitución, así como por los tratados internacionales ratificados por Chile y que se encuentren vigentes”*. Esto dio pie para una interpretación diferente –a ratos crítica–, del derecho en comento, basada en la incorporación directa del derecho internacional al derecho interno, con el objeto de aumentar el contenido normativo de aquél.

En tal sentido, Nogueira se apoyó en el bloque de la constitucionalidad y la dignidad de la persona humana para interpretar el mentado derecho a la luz del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en especial de la Observación General N° 19, de 2008, del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Esto le permitió determinar el contenido mínimo y esencial del derecho, basándose especialmente en el § 2º de dicha Observación General y en cuatro principios rectores de la seguridad social recepcionados por el Tribunal Constitucional, a saber: universalidad, integridad o suficiencia, unidad y solidaridad. Consecuentemente, señaló que constituye dicho contenido *“el derecho de acceso a las prestaciones de seguridad social configuradas legislativamente, sin discriminación alguna; el derecho a no*

ser privado arbitrariamente de ellas; y un derecho a la no reversibilidad de las prestaciones ya incorporadas al patrimonio de la persona; como asimismo, un derecho a la irreversibilidad de las prestaciones que asegura y garantiza el ordenamiento jurídico, sin que ellas puedan ser disminuidas sin que exista una justificación razonable, en consideración del conjunto de los derechos y haciendo uso del máximo de los recursos disponibles”.

Asimismo, este autor precisó que el derecho en estudio se asegura a todas las personas, pero que a nivel infra-constitucional existe un derecho y un deber de cotizar de los trabajadores independientes y una obligación de cotizar de ciertos trabajadores independientes. Igualmente, que existe una insuficiencia parcial en el financiamiento del régimen de pensiones creado por el D.L. N° 3.500, de 1980, por ser de cargo de los trabajadores beneficiarios, lo que contraría el § 4º de la Observación General precitada, el que contempla el pago por los beneficiarios, los empleadores y a veces el Estado; adicionalmente, observó que este régimen carece en general de un carácter redistributivo, como lo supone el § 3º de dicha Observación General, el que sí concurre en el denominado pilar solidario para pensiones creado por la Ley N° 20.255. Por otra parte, este autor sostuvo que el Estado asume ciertas obligaciones provenientes del deber de respeto y promoción de los derechos esenciales que emanan de la naturaleza humana, consagrado en el art. 5º inc. 2º de la Constitución y debe garantizar en forma no discriminatoria el goce de prestaciones básicas uniformes de un solo sistema previsional y supervigilar el adecuado ejercicio del derecho.

Finalmente, Nogueira incorporó en su análisis tres fallos dictados por el Tribunal Constitucional. El primero fue la sentencia Rol N° 519-2006, de 5 de junio de 2007, la que caracterizó los derechos públicos subjetivos de la seguridad social como derechos patrimoniales, personalísimos, imprescriptibles y de interés general de la sociedad, acorde a su Considerando Décimo Tercero. El segundo fue la sentencia Rol N° 1182-08-INA, de 18 de noviembre de 2008, que sostuvo que los plazos de caducidad o prescripción establecidos por la ley para impetrar beneficios de la seguridad social constituyen limitaciones al ejercicio del derecho, los que deben aprobar un test de proporcionalidad y, en caso afirmativo, sólo extinguen el derecho a cobrar ciertas mensualidades de una pensión, mas no privan del derecho a la pensión o del derecho de propiedad del beneficiario, conforme a sus Considerandos Vigésimo, Trigésimo Octavo y Trigésimo Noveno. El tercero fue la sentencia Rol N° 1218-08-INA, de 7 de julio de 2009, la que relevó cuatro principios rectores - universalidad, objetiva y subjetiva; integridad o suficiencia; solidaridad y unidad, como la esencia de la seguridad social, en sus Considerandos Vigésimo Sexto y Trigésimo (no obstante la supresión de alguno de ellos luego del Acta Constitucional N° 3, de 1976), *“pues se entienden siempre absorbidos por él, pues de lo contrario perdería su identidad específica”*

Curiosamente, el Tribunal Constitucional arribó a esta conclusión basándose en antecedentes provenientes del primer órgano asesor de la Junta y citando como evidencia las palabras del Sr. Camiruaga en la Sesión N° 204 de la Comisión, pasando por alto el cambio de orientación posterior de esta última.

c) Jurisprudencia constitucional

Fuera de los fallos mencionados *supra*, existen otros que tienen una relación indirecta con este derecho, v. gr. derecho a la protección de la salud. Sin embargo, algunos fallos recientes han dado un contenido mínimo a este derecho y pueden incidir en una expansión eventual de su contenido normativo.

Al respecto, Peña precisó la visión del Tribunal Constitucional sobre los derechos sociales. Esta autora indicó que el Tribunal Constitucional afirmó la materialidad, exigibilidad y protección de los derechos sociales como exigencia de un Estado Social y Democrático, en la sentencia Rol N° 976 -07-INA, de 26 de junio de 2008, dictada a propósito del derecho a la protección de la salud, extendiendo lo último al derecho a la seguridad social en las sentencias Rol N° 1218-08-INA, de 7 de julio de 2009 y Rol N° 1287-08-INA, de 8 de septiembre de 2009. Ella agregó que estas dos últimas sentencias judiciales vincularon el derecho a la protección de la salud con el derecho a la seguridad social y con el principio de solidaridad como principio rector de aquélla, lo que acrecentó la exigibilidad del derecho a la protección de la salud respecto de los particulares involucrados en la satisfacción del mismo.

Por otra parte, Peña citó también como jurisprudencia constitucional atinente al derecho a la seguridad social las sentencias del Tribunal Constitucional Rol Nº 231, de 18 de marzo de 1996; Rol Nº 334, de 21 de agosto de 2001 (voto disidente); Rol Nº 698-06-INA, de 14 de septiembre de 2007; Rol Nº 767-07, de 30 de octubre de 2007; Rol Nº 790-07, de 11 de diciembre de 2007; Rol Nº 1182-08-INA, de 18 de noviembre de 2008; Rol Nº 1193-08-INA, de 18 de noviembre de 2008; Rol Nº 1201-08-INA, de 18 de diciembre de 2008; Rol Nº 1260-08 INA, de 7 de mayo de 2009.

Estos fallos han ayudado a precisar aspectos relevantes de este derecho. El primero estableció que el Presidente de la República no puede dictar disposiciones con fuerza de ley sobre materias de dominio legal que han sido excluidas expresamente de la “delegación” de facultades legislativas, como es el caso de aquellas comprendidas en las garantías constitucionales o que deban ser objeto de leyes orgánicas constitucionales o de quórum calificado, conforme a sus Considerandos Décimo, Décimo Primero y Décimo Segundo. El segundo declaró que el afiliado al nuevo régimen de pensiones es dueño de los fondos que ingresan a su cuenta de capitalización individual, tratándose de un dominio sobre cosas incorporarles y que estos fondos previsionales constituyen un patrimonio independiente y diferente del patrimonio de la sociedad administradora, según señalan sus Considerandos Quinto y Séptimo. El tercero sostuvo que el desafuero maternal no comportaba infracción de la obligación estatal de garantizar el acceso de todos los habitantes a prestaciones básicas uniformes en materia de seguridad social, por lo que pretender impedir absolutamente el término de un contrato de trabajo a plazo fijo implica trasladar un deber del Estado al empleador, de acuerdo a su Considerando Noveno e). El cuarto estableció que un precepto legal que califica retroactivamente una prestación de servicios como contrato a honorarios regido por el derecho común, independientemente de que haya habido o no vínculo de subordinación, infringe eventualmente el derecho a acceder a prestaciones de seguridad social, la igualdad ante la ley y la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, conforme a sus Considerandos Décimo, Decimoprimeros y Decimosegundo. El quinto expresó que el establecimiento de un sistema general de reajuste diferenciado de pensiones, que operara por tramos y que no prive a ningún pensionado del reajuste, no afecta la uniformidad en el goce de las prestaciones, pudiendo el Estado amparar especialmente a quienes sufren mayor carencia sobre bases igualitarias, objetivas, razonables, de interés general y tolerables, conforme a sus Considerandos Trigésimo Cuarto y Trigésimo Quinto. El sexto, séptimo, octavo y noveno discurren en términos idénticos sobre el establecimiento por la ley de plazos de caducidad o prescripción para impetrar beneficios de seguridad social, conforme a lo aseverado *supra*.

Finalmente, el Tribunal Constitucional dictó la sentencia Rol Nº 1.710-10- INC, de 6 de agosto de 2010, la que reiteró lo expuesto en las sentencias Rol Nº 1.218-08-INA y Rol Nº 1.287-08-INA, referidas *supra*, enfatizando que el papel del Estado consiste en “asegurar el acceso de todos sus habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes y a supervigilar el adecuado ejercicio de este derecho”, según su Considerando Centésimo Vigésimo Quinto, y agregando el principio de igualdad como principio rector de la seguridad social, en sus Considerandos Centésimo Trigésimo Primero y Centésimo Trigésimo Cuarto.

VII. Conclusiones

Este artículo analizó el contenido variable del derecho a la seguridad social en nuestro constitucionalismo, con miras a ofrecer una visión retrospectiva y prospectiva sobre el desarrollo constitucional chileno en la materia.

Basado en la doctrina de la seguridad social, este artículo definió esta última desde un punto de vista orgánico, funcional, institucional y jurídico, distinguiéndola de la previsión social y comprendiendo, a lo menos, los seguros sociales, la asistencia social y las prestaciones familiares. Asimismo, este artículo señaló la existencia de ocho principios rectores de la seguridad social, a saber, universalidad objetiva, universalidad subjetiva, integridad o suficiencia, unidad, solidaridad, igualdad, participación, protector y exclusividad legal, estableciendo que el principio de subsidiariedad no constituye uno de ellos, sino que es un principio de filosofía social y política que incide en la participación de los beneficiarios en la gestión administrativa de la seguridad social, pero sin que implique que el Estado abdique de su papel y responsabilidad principal al

respecto. Del mismo modo, este artículo evidenció que el derecho a la seguridad social ha figurado en las diversas constituciones inspiradas en el constitucionalismo social y en los instrumentos jurídicos internacionales sobre derechos humanos más relevantes.

Nuestro constitucionalismo se incorporó a esta tendencia en 1925, cuando aseguró la protección a las obras de previsión social y el deber estatal de velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, lo que permitió el desarrollo de un conjunto variado de instituciones y órganos de la seguridad social. Recién en 1970, mediante la reforma constitucional de la Ley N° 17.398, se aseguró constitucionalmente el derecho a la seguridad social, agregándose un N° 16 al art. 10 de la Constitución Política de 1925. Esto último puso nuestra constitución a tono con las tendencias constitucionales e internacionales en la materia. No obstante, este artículo evidenció que el derecho a la seguridad social tuvo un contenido variable en el tiempo, a la luz de los principios rectores de la seguridad social, tanto en la reforma constitucional aludida *supra*, como en la Constitución Política de 1980.

Si bien es cierto la mayoría de tales principios no fue acogida por ambos textos constitucionales, este artículo sugiere que el contenido del precepto de la Constitución Política de 1925 estaba más a tono con los planteamientos de la doctrina y de una sociedad democrática, desde el momento que estructuraba el derecho sobre la base de los principios de universalidad objetiva, universalidad subjetiva, solidaridad y exclusividad legal, contando en lo demás con el concurso de un legislador mayoritario, al contrario de la Constitución Política de 1980, que lo estructuró sobre la base de los principios de universalidad subjetiva, igualdad no sustancial, exclusividad legal y subsidiariedad, con el concurso de un legislador contra-mayoritario.

En tal sentido, esta última constitución representó una regresión en perspectiva doctrinal e histórica, pues principios rectores contemplados en la constitución precedente, como la universalidad objetiva y la solidaridad, desaparecieron del precepto constitucional respectivo, el que además introdujo el principio de subsidiariedad como principio rector de la seguridad social, contrariamente a lo sostenido por la doctrina.

De esta manera, mientras el precepto de la Constitución Política de 1925, introducido en 1970, constituyó un continente con un contenido suficientemente comprehensivo, el precepto de la Constitución Política de 1980 constituyó un continente casi sin contenido, como bien lo señaló parte de la doctrina extranjera y la oposición democrática. De hecho, este último precepto discurrió mayormente sobre la relación Estado-Sociedad, bajo una perspectiva neoliberal. La consecuencia fue que el precepto no señaló, entre otros, el ámbito material u objetivo de la seguridad social asegurada, esto es, a qué contingencias o prestaciones se extendía la garantía constitucional. Esto puede explicar, entre otros, el tenor de la doctrina nacional hasta fines de la década de 1980.

No obstante, este artículo constató un par de desarrollos relevantes luego de la reinauguración del gobierno democrático en 1990. Ambos pueden incidir en una expansión eventual del contenido normativo del derecho a la seguridad social asegurado en 1980, ya sea a través de la incorporación directa del derecho internacional al derecho interno, o de la interpretación constitucional, respectivamente.

El primero de ellos es de origen doctrinal, persigue aumentar el contenido normativo del derecho, confrontar éste con lo dispuesto por el derecho internacional y, en su caso, constatar su déficit normativo, determinando la eventual responsabilidad internacional del Estado.

El segundo es de origen jurisprudencial, se basa en la interpretación del precepto por el Tribunal Constitucional y permite integrar el contenido normativo del citado derecho. Esto se aprecia en las sentencias judiciales que incorporaron al contenido esencial del derecho los principios rectores de universalidad objetiva, universalidad subjetiva, integridad o suficiencia, unidad, igualdad y solidaridad, mediante un uso selectivo de materiales histórico-constitucionales, superando así el silencio del texto constitucional. El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido

Todavía es temprano para determinar si ambos desarrollos se asentarán en nuestro constitucionalismo, especialmente si perdurarán en la doctrina y jurisprudencia constitucional, considerando tendencias jurisprudenciales recientes en otros ámbitos, v. gr. libertad de trabajo. Por lo expuesto, el derecho constitucional a la seguridad social constituye un continente en busca de su contenido en el *interin*.

Bibliografía

Libros, monografías y capítulos de libros

- Andrade Geywitz, Carlos (1971): *Elementos de Derecho Constitucional Chileno* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 719 pp.
- Arancibia Matt ar, Jaime et al. (eds.) (2008): *Actas del Consejo de Estado en Chile*, Tomo I (Santiago, Ediciones Centro de Estudios Bicentenario), 461 pp.
- Bernaschina González, Mario (1951): *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 561 pp.
- Bernaschina G., Mario (1953): *La Constitución Chilena (Con un apéndice que contiene el texto auténtico de la Constitución de 1925)* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 178 pp.
- Bernaschina González, Mario (1958): *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 531 pp.
- Blumenwitz, Dieter (1983): *La Nueva Constitución de la República de Chile* (Santiago, Editorial Andrés Bello), 96 pp.
- Bowen Herrera, Alfredo (1974): *Introducción a la Seguridad Social* (Santiago, Ediciones Nueva Universidad), 181 pp.
- Cassese, Antonio (1984): "Principios de la constitución chilena que rigen las relaciones socio-económicas". En Verkruse, Willem G. (ed.), *Constitución de 1980. Comentarios de Juristas Internacionales*, (Santiago, Ediciones Chile y América), pp. 126-134.
- Cea Egaña, José Luis (2004): *Derecho Constitucional Chileno*, Tomo II (Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile), 555 pp.
- Chaparro N., Patricio (ed.) (1992): *Las Propuestas Democráticas del Grupo de los 24* (Santiago, Corporación Grupo de Estudios Constitucionales), 323 pp.
- Estévez Gazmuri, Carlos (1949): *Elementos de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 495 pp. 156 Cfr. sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1413-09-INA, de 16 de noviembre de 2010.
- Evans de la Cuadra, Enrique (1973): *Chile, hacia una Constitución Contemporánea* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 254 pp.
- Evans de la Cuadra, Enrique (1986): *Los Derechos Constitucionales*, Tomo II (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 566 pp.
- Evans de la Cuadra, Enrique (1999): *Los Derechos Constitucionales*, Tomo I (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 376 pp.
- Evans Espiñeira, Eugenio (2000): *Relación de la Constitución Política de 1980: Notas y concordancias* (Santiago, Editorial Jurídica ConoSur Ltda.), 315 pp.
- Evans Espiñeira, Eugenio (2007): *La Constitución Explicada* (Santiago, Lexis-Nexis), 274 pp.
- Grzetich Long. Antonio (2005): *Derecho de la Seguridad Social*, Vol. I (Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria), 181 pp.
- Hauriou, André; Gicquel, Jean, y Gélard, Patrice, (1980): *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, trad. José Antonio González Casanova (Barcelona, Editorial Ariel), 1100 pp.
- Heise González, Julio (1960): *150 Años de Evolución Institucional* (Santiago, Editorial Andrés Bello), 118 pp.
- Humeres Noguera, Héctor (2000): *Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 626 pp.
- Molina Guaita, Hernán (2008): *Derecho Constitucional* (Santiago, LexisNexis), 551 pp.

- Nogueira Alcalá, Humberto (2009): *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales*, Tomo 3 (Santiago, Librotecnia), 604 pp.
- Novoa Fuenzalida, Patricio (1977): *Derecho de la Seguridad Social* (Santiago Editorial Jurídica de Chile), 510 pp.
- Obando Camino, Iván Mauricio (1997): *El Gobierno del Gral. Pinochet en Chile (1973-1990): Un Caso de régimen militar personalizado y fundacional dentro de una tradición militar profesional* (Santiago, CEES), 64 pp.
- Peña Torres, Marisol (2009): “Aplicación de los derechos económicos, sociales y culturales por el Tribunal Constitucional chileno”. En Nogueira Alcalá, Humberto (coord.), *Dogmática y aplicación de los derechos sociales* (Santiago, Librotecnia), pp. 299-318.
- Pfeffer Urquiaga, Emilio (1986): *Manual de Derecho Constitucional*, Tomo I (Santiago, Ediar Conosur Ltda.), 551 pp.
- Quinzio Figueiredo, Jorge Mario (1969): *Manual de Derecho Constitucional* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 535 pp.
- Raveau, Rafael (1939): *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Chileno y Comparado* (Santiago, Editorial Nascimento), 704 pp.
- El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido *Estudios Constitucionales*, Año 10, Nº 1 333 2012, pp. 289 - 338
- Silva Bascuñán, Alejandro (1963): *Tratado de Derecho Constitucional*, Tomo II (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 374 pp.
- Van Caenegem, R. C. (1995): *An Historical Introduction to Western Constitutional Law* (Cambridge, Cambridge University Press), 338 pp.
- Van Dijk, Peter (1984): “La constitución chilena a la luz de los compromisos legales internacionales de Chile en el ámbito de los derechos humanos”. En
- Verkruse, Willem G. (ed.), *Constitución de 1980. Comentarios de Juristas Internacionales* (Santiago, Ediciones Chile y América), pp. 35-71.
- Vanossi, Jorge Reinaldo A. (2000): *El Estado de Derecho en el Constitucionalismo Social* (Buenos Aires, Eudeba), 843 pp.
- Verdugo M., Mario y Pfeffer U., Emilio (2002): “De los Derechos y Deberes Constitucionales (Cap. III, Arts. 19 a 23)”. En Verdugo Marinkovic, Mario et al., *Derecho Constitucional*, Tomo I (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), pp. 191-349.
- Vergara, Pilar (1985): *Auge y Caída del Neoliberalismo en Chile* (Santiago, FLACSO), 268 pp.
- Vío Valdivieso, Rodolfo (1988): *Manual de la Constitución 1980* (Santiago, Ediciones Colchagua), 318 pp.

Artículos y conferencias

- Alessandri Palma, Arturo (1925): *Reformas Constitucionales. Régimen Político de Gobierno Establecido en el Proyecto que el Ejecutivo Someterá a la Aprobación del Pueblo. Versión oficial taquigráfica de la Conferencia dictada por S.E. el Presidente de la República, en el Salón de Honor de la Universidad de Chile, el día Viernes 3 de Julio de 1925* (Santiago, Empresa Periodística “La Nación”), 81 pp.
- Obando Camino, Iván Mauricio (2001): “La Constitución Política de 1980 y su Democratización”, en *Revista de Derecho*, (Vol. XII), pp. 123-164.
- Sanhueza Cruz, Carlos (1985): “Exposición del Señor Manuel Sanhueza Cruz”, en Seminario Un Sistema Jurídico- Político Constitucional para Chile (1984: Santiago), *Una Salida Político Constitucional para Chile: Exposiciones y debate del Seminario “Un Sistema Jurídico-Político Constitucional para Chile”, realizado el 27 y 28 de julio de 1984* (Santiago, Instituto Chileno de Estudios Humanísticos), pp. 95-106.
- Silva Bascuñán, Alejandro (1964): Quinta Sesión. 18 de diciembre de 1963: “Las Reformas Propuestas por el Presidente de la República”. En Guzmán Dinator, Jorge (ed.), *Nueva sociedad, vieja constitución* (Santiago, Editorial Orbe) pp. 221-226.

Documentos

- Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República (1978 a): “Proposiciones e Ideas Precisas”, en *Revista Chilena de Derecho*, (Vol. 8 1981), pp. 144-317.
- Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República (1978 b): “Texto del Anteproyecto”, en *Revista Chilena de Derecho*, (Vol. 8 1981), pp. 317-375.
- Consejo de Estado (1980): “Texto del Proyecto de Nueva Constitución Política propuesto por el Consejo de Estado”, en *Revista Chilena de Derecho*, (Vol. 8 1981), pp. 422-481.
- Grupo de Estudios Constitucionales (1978): *Informe del grupo de “los 24”*, en *Revista Hoy* (17 al 23 de octubre de 1979), pp. 33-40.
- Grupo de Estudios Constitucionales (1981): *Las Críticas del Grupo de los 24*, en *Revista APSI* (10 al 23 de marzo 1981), pp. 9-23.
- Ministerio del Interior (1926): *Actas Oficiales de las Sesiones celebradas por la Comisión y Subcomisiones encargadas del estudio del Proyecto de Nueva Constitución Política de la República* (Santiago de Chile, Imprenta Universitaria), 753 pp.
- República de Chile (1925): *Proyectos de Reforma de la Constitución Política de la República de Chile que se someten al plebiscito que debe verificarse el 30 de agosto de 1925, en conformidad a los Decretos-Leyes números 461 y 462* (Santiago de Chile, Soc. Imprenta y Litografía Universo), 84 pp.
- República de Chile (1970 a): *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara de Diputados*, en *Boletín de Sesiones*, Sesión 6ª, en Jueves 15 de Octubre de 1970, pp. 385-400.
- República de Chile (1970 b): *Moción de los Señores Leighton, Millas, Pareto, Morales, Gianini, Silva, Ruiz-Eskvide, Jara, Palestro, Maira y Acevedo*, en *Boletín de Sesiones*, Sesión 4ª, en Martes 13 de Octubre de 1970, pp. 251-255.
- República de Chile (1970 c): *Informe de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado*, en *Diario de Sesiones*, Sesión 16ª, en 22 de octubre de 1970, pp. 636-644.
- República de Chile (1970 d): *Sesión del Congreso Pleno, en lunes 21 de diciembre de 1970, en Sesiones del Congreso Nacional, Legislatura Extraordinaria*, 16 pp.

Compilaciones constitucionales, legales y jurisprudenciales

- Blanc Renard, Neville; Nogueira Alcalá, Humberto; Pfeiffer Urquiaga, Emilio; Verdugo Marinkovic, Mario (1990): *La Constitución Chilena*, Tomo I (Valparaíso, Centro de Estudios y Asistencia Legislativa), 538 pp.
- El derecho a la seguridad social en el constitucionalismo chileno: un continente en busca de su contenido Estudios Constitucionales, Año 10, Nº 1 335 2012, pp. 289 - 338
- Soto Kloss, Eduardo (ed.) (1980): *Ordenamiento Constitucional. Constitución Política de la República. Actas Constitucionales. Antecedentes. Normas Complementarias. Recopilación, Notas y Concordancias* (Santiago, Editorial Jurídica de Chile), 514 pp.
- Valencia Avaria, Luis (comp.) (1986): *Anales de la República. Tomos I y II Actualizados* (Santiago, Editorial Andrés Bello), 841 pp.

Fuentes cibergráficas

- Blanc Renard, Neville y Charlin Vicuña, Raúl (eds.) (1988): *Índice de Materia y Onomástico de las Actas Oficiales Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República de Chile*, Tomo I, [fecha de consulta: 10 de junio de 2010] Disponible en www.bcn.cl/lc/cpolitica/folder.2005-11-14.6618287283/s10464-10483.pdf
- Bidart Campos, Germán (sd): *El Artículo 14 Bis de la Constitución Nacional*. [fecha de consulta: 26 de julio de 2010] Disponible en www.todoiure.com.ar/monografias/mono/t_del_estado/art.14.htm
- Carta de la Organización de Estados Americanos (1948) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch7
- Carta Social Europea (1961) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/1934.pdf

- Carta Social Europea Revisada (1996) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/PDF/163-Spanish.pdf>
- Constitución Argentina Sancionada el 11 de marzo de 1949 [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.lucheyvuelve.com.ar/Documentos/cons.html
- Constitución del Imperio (Reich) Alemán, de 11 de agosto de 1919 [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.der.uva.es/constitucional/verdugo/Constitucion_Weimar.pdf
- Constitución de la Federación Rusa [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.bibliojuridica.org/libros/1/186/4.pdf
- Constitución de México de 5 de febrero de 1931 [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en <http://constitucion.rediris.es/principal/constitucionesmexico1917.htm>
- Constitución de la República Italiana (1947) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.der.uva.es/constitucional/verdugo/constitucion_italiana_1947.htm
- Constitución de 1931 [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.congreso.es/constitucion/ficheros/historicas/cons_1931.pdf
- Constitución Española [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.boe.es/aeboe/consultas/enlaces/documentos/ConstitucionCASTELLANO.pdf
- Constitución Política de la República de Costa Rica de 1949. [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en pdba.georgetown.edu/Constitutions/Costa/costarica49.html#mozTocId633277
- Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.idhc.org/esp/documents/Biblio/DD_HH/AMERICA/DeclaracionAmericana.pdf
- Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en <http://unesdoc.unesco.org/images/0017/001790/179018m.pdf>
- Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/0014.pdf
- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales “Protocolo de San Salvador” (1988) [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en www.oas.org/juridico/spanish/tratados/a-52.html
- República de Brasil: *Constitución Política de 1988* [fecha de consulta: 20 de junio de 2010] Disponible en <http://pdba.georgetown.edu/Constitutions/Brazil/esp88.html>
- República de Chile (1976 a): *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, Sesión 204ª, celebrada en Martes 27 de Abril de 1976, Tomo VI, [fecha de consulta: 11 de junio de 2010] Disponible en www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf
- República de Chile (1976 b): *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, Sesión 205ª, celebrada en Miércoles 28 de Abril de 1976, Tomo VI, [fecha de consulta: 11 de junio de 2010] Disponible en www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf
- República de Chile (1976 c): *Actas Oficiales de la Comisión Constituyente*, Sesión 206ª, celebrada en Jueves 29 de Abril de 1976, Tomo VI, [fecha de consulta: 11 de junio de 2010] Disponible en www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_VI_Comision_Ortuzar.pdf
- República de Chile (1976 d): *Actas Oficiales de la Comisión de Estudios de la Nueva Constitución Política de la República*, Sesión 393ª, celebrada en Martes 4 de Julio de 1976, Tomo XI, [fecha de consulta: 11 de junio de 2010] Disponible en www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_XI_Comision_Ortuzar.pdf
- República de Chile (1976 e): *Actas Oficiales de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución Política de la República*, Sesión 403ª, celebrada en martes 18 de julio de 1976, Tomo XI, [fecha de consulta: 12 de junio de 2010] Disponible en www.bcn.cl/lc/cpolitica/constitucion_politica/Actas_comision_ortuzar/Tomo_XI_Comision_Ortuzar.pdf

- República de Chile (1996): *Sentencia del tribunal Constitucional Rol N° 231, de 18 de marzo de 1996.* [fecha de consulta: 23 de julio de 2010] Disponible en www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/386
- República de Chile (2001): *Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 334, de 21 de agosto de 2001.* [fecha de consulta: 19 de julio de 2010] Disponible en <http://www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/314>
- República de Chile (2007 a): *Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 698-06-INA, de 14 de septiembre de 2007.* [fecha de consulta: 23 de julio de 2010] Disponible en www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/60
- República de Chile (2007 b): *Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 767-07, de 30 de octubre de 2007.* [fecha de consulta: 23 de julio de 2010] Disponible en www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/27
- República de Chile (2007 c): *Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 790-07 de 11 de diciembre de 2007.* [fecha de consulta: 23 de julio de 2010] Disponible en www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/19
- República de Chile (2008 a): *Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1182-08-INA, de 28 de noviembre de 2008.* [fecha de consulta: 23 de julio de 2010] Disponible en www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/1046
- República de Chile (2008 b): *Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1193-08-INA, de 18 de noviembre de 2008.* [fecha de consulta: 23 de julio de 2010] Disponible en www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/1047
- República de Chile (2008 c): *Sentencia del Tribunal Constitucional Rol N° 1201-08-INA, de 18 de diciembre de 2008.* [fecha de consulta: 23 de julio de 2010] Disponible en www.tribunalconstitucional.cl/index.php/sentencias/download/pdf/1068