



Centro de estudios del desarrollo

f /CentrodeEstudiosdelDesarrollo

@ced.cl

@ced_cl

Informe N°1417

Política

03/03/2022

Solidaridad territorial para la descentralización: aportes para el proceso constituyente desde la experiencia comparada

Ariel Malla Gallardo*

Novedades

03/03/2022

Política

Solidaridad territorial para la descentralización: aportes para el proceso constituyente desde la experiencia comparada

31/01/2022

Política

¿Constitución ecológica o sustentable?: Seis consideraciones para el debate actual

27/01/2022

Política

Los partidos en el Chile actual: diagnóstico y perspectivas

25/01/2022

Política

¿Cómo procesar a nivel constitucional la demanda social por dignidad? Algunos criterios introductorios

17/01/2022

Política

Presentación Libro CED: "Diálogos Constitucionales: Sistema Político, Descentralización y Control Constitucional"

Acerca de

Este informe ha sido revisado por el Consejo Editorial de Asuntos Públicos. El contenido no representa necesariamente la opinión del Centro de Estudios del Desarrollo, CED.

©2022 asuntospublicos.cl. Todos los derechos reservados.

Se autoriza la reproducción, total o parcial, de lo publicado en este informe con sólo indicar la fuente.

En un informe anterior¹, se ha caracterizado la solidaridad territorial como un concepto con implicancias ético-filosóficas, que supone la intervención activa (no reactiva) de los actores implicados (Estado y entes subnacionales) entre ellos o hacia las personas, con el objeto de conseguir fines relacionados con la noción de equidad territorial, que pueden implicar un mejor desarrollo humano integral.

En necesaria continuación de lo antedicho, corresponde revisar de qué manera ha sido incorporado en otras constituciones este concepto, tomando algunos casos especialmente relevantes para el análisis. Los casos que se examinan en este Informe han sido escogidos particularmente por su proximidad jurídica, histórica y cultural: todas las experiencias aquí recogidas provienen de Estados culturalmente latinos (y, con base idiomática latina) que asumen la tradición jurídica continental.

1) Italia: solidaridad territorial como contenido implícito²

La Repubblica Italiana es una república parlamentaria y Estado miembro de la Unión Europea, formada por veinte regiones (de ellas, quince ordinarias y cinco especiales) subdivididas en ciento diez provincias. Estas regiones poseen una población con una gran diversidad cultural y lingüística, con un norte industrial y un sur agrario, que resultan en retos jurídicos bastante amplios para este Estado estratégicamente ubicado en medio del mar Mediterráneo. La diversidad antedicha, de la que el Estado italiano ha de dar cuenta a causa de diversos mandatos constitucionales³, puede atribuirse al hecho de originarse en una reunificación relativamente reciente (finalizada en 1870)⁴.

Para encontrar una mención a la solidaridad, aunque sólo en general, se ha de estar a lo dispuesto en el art. 2° de la Constitución italiana: "**La República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, tanto como individuo, como en el seno de las formaciones sociales en las**

* Licenciado en Ciencias Jurídicas por la Universidad Católica del Norte (2020). Diplomado en Docencia Universitaria (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales – Universidad de Buenos Aires, 2021). Investigador asociado del Centro de Estudios del Desarrollo. Correo electrónico: arielmmgallardo@gmail.com. El autor agradece los comentarios del Profesor Doctor en Derecho (candidato) Esteban Szmulewicz Ramírez que han enriquecido el contenido de este trabajo.

¹ Malla Gallardo (2021, p. 6).

² El texto completo de la Constitución de la Repubblica Italiana, con traducción al castellano, puede consultarse en https://www.senato.it/sites/default/files/media-documents/COST_SPAGNOLO.pdf [fecha de visita: 28 de enero de 2022].

³ El más destacable de ellos puede apreciarse en el mandato constitucional de proteger a las minorías lingüísticas, contenido en el art. 6° de la Constitución italiana.

⁴ Véase al respecto Camera de Commercio e Industria Italiana per la Spagna (s. f.).

que desarrolla su personalidad y **exige el cumplimiento de los deberes ineludibles de solidaridad política, económica y social**⁵. En este contexto, el principio de solidaridad es directamente exigible a todos los miembros de la sociedad y a las instituciones del Estado, con cariz doble: principio y deber⁶. El cariz de deber es susceptible de ser relacionado con el art. 3° de la Constitución italiana (cuyo foco es la dignidad e igualdad sociales), toda vez que a la República corresponde “[...] *suprimir los obstáculos de orden económico y social que, limitando de hecho la libertad y la igualdad entre 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*”. En este orden de cosas, este deber es susceptible de ser exigido de parte del Estado, provocando el efecto de una solidaridad del Estado proyectada directamente hacia las personas.

Italia, en el art. 117 de su Constitución, si bien no hace mención expresa a un principio de solidaridad territorial o una solidaridad en general (mención que aparece, como se mencionó anteriormente en el art. 2°), sí establece un conjunto de materias en las cuales existe una legislación exclusiva del Estado y una legislación concurrente con las regiones⁷.

Lo anterior es posible de conectar con lo preceptuado en el art. 5° de esta Constitución, al señalar que “[...] *a República, una e indivisible, reconoce y promueve las autonomías locales; realizará en los servicios que dependan del Estado la más amplia descentralización administrativa; adaptará los principios y métodos de su legislación a las exigencias de la autonomía y de la descentralización*”. El mandato constitucional precedente es de particular relevancia al permitir el desarrollo de una solidaridad territorial proveniente del Estado hacia las regiones y resulta ser desarrollado de una manera todavía más patente y clara en el art. 119, inc. penúltimo al decir que “[e]l Estado destinará recursos adicionales y emprenderá intervenciones especiales a favor de determinados Municipios, Provincias, Ciudades Metropolitanas y Regiones para fomentar el desarrollo económico, la cohesión y la solidaridad social, eliminar los desequilibrios económicos y sociales, favorecer el ejercicio efectivo de los derechos de la persona o atender a finalidades distintas del ejercicio normal de sus respectivas funciones”. Es aquí donde puede observarse de manera nítida una solidaridad territorial que incluso alcanza a las personas no sólo por la actividad del nivel central, sino que también a través de la actividad de los entes subnacionales. La actividad del nivel central no sólo alcanza directamente a las personas, sino que éste puede llegar incluso, de acuerdo al art. 120, inc. final, el gobierno central podrá subrogarse a los órganos de los niveles subnacionales “[...] *en caso de incumplimiento de normas y tratados internacionales o de la normativa comunitaria, o bien en caso de peligro grave para la incolumidad y seguridad pública, o cuando así lo exigiera la defensa de la unidad jurídica o económica [(principio defendido en el inciso primero del artículo)] y, en particular, la salvaguardia de los niveles básicos de las prestaciones relativas a derechos civiles y sociales, sin tener en cuenta los límites territoriales de los gobiernos locales [...]*”, en un auténtico ejercicio de solidaridad territorial del nivel central para con los niveles subnacionales, en un marco conforme al principio de subsidiariedad y al de colaboración leal.

En este contexto, resulta interesante reseñar que entre las materias de legislación exclusiva del Estado éste se reserva la defensa y las fuerzas armadas, la seguridad del Estado (letra d) del inc. 2°), las regulaciones financieras y tributarias (letra e) del inc. 2°), el orden público y la seguridad (excluyendo a la policía administrativa local, letra h) del inc. 2°) y la tutela del ambiente, del ecosistema y los bienes culturales

⁵ El destacado ha sido añadido.

⁶ Véase sobre el particular Tamburrini (2018, pp. 26-27).

⁷ Véase también Tamburrini (Tamburrini, 2018, pp. 28-29)

(letra s) del inc. 2°). Estas materias de legislación exclusiva del Estado se corresponden con ejemplos clásicos de solidaridad territorial del nivel nacional (el Estado) proyectada sobre los niveles subnacionales (en este caso, las regiones), que no se encuentran necesariamente en condiciones de asumir los desafíos que representa cada una⁸.

También en el art. 117, la Constitución italiana establece un conjunto de legislación concurrente con las regiones. Resultan especialmente destacables las referencias a la educación (aunque excluye la autonomía de las instituciones escolares y la instrucción y formación profesional), la investigación científica y tecnológica y el mantenimiento de las innovaciones para los sectores productivos⁹, la tutela de la salud, el gobierno del territorio, las redes de transporte y navegación, materias energéticas, armonización de los balances públicos y coordinación con la hacienda pública y del sistema tributario. En todas las materias de competencia legislativa concurrente, de acuerdo al inc. 3° del art. 117 de la Constitución italiana, “corresponde a las regiones la potestad legislativa, con excepción de la determinación de los principios fundamentales, reservada a la legislación del Estado”, lo cual entrega un amplio margen de libertad para el desarrollo de estas materias y el eventual surgimiento de manifestaciones de solidaridad territorial entre los entes subnacionales a propósito de las actividades que desarrollen en torno a estas competencias. Un importante punto a señalar luego de lo antedicho es que las regiones poseen una competencia residual (art. 117, inc. 4°) frente a aquellas materias de ley respecto de las que la potestad legislativa no se encuentra expresamente reservada a la legislación del Estado, de tal suerte que el margen de acción de las regiones italianas es bastante amplio.

2) España: solidaridad territorial que requiere interpretación teleológica¹⁰

El Reino de España, monarquía parlamentaria constituida como Estado social y democrático de Derecho, Estado miembro de la Unión Europea, se encuentra organizada como un Estado dividido en diecisiete comunidades autónomas, formadas a su vez por cincuenta provincias; y dos ciudades autónomas (Ceuta y Melilla).

La constitución española, de acuerdo a su art. 2°, “[...] se fundamenta en la indisoluble unidad de la Nación española, patria común e indivisible de todos los españoles y reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”¹¹. En esta redacción puede encontrarse un principio de solidaridad territorial que no sólo se realizaría respecto de las comunidades

⁸ No obstante, es posible especular en torno a que esta situación no resulta tanto por la aplicación del principio de solidaridad del art. 2° de la Constitución italiana, sino que surgiría de las relaciones de poder que se encuentran insertas entre líneas: siendo Italia un Estado de reciente reunificación (al menos en términos históricos, alcanzada en 1870), las regiones podrían encontrar ciertas vías para la secesión que podrían materializarse eventualmente a través de la entrega de competencias que, en este caso, el Estado se ha reservado. Sería, así, una forma de mantener la unidad nacional a través de un texto constitucional.

⁹ Resulta relevante anotar que, en este punto, el texto actual se hace cargo de materias que originalmente la Constitución italiana no contemplaba, especialmente en materia de innovación. El texto actual del art. 117 de la Constitución italiana proviene de modificaciones de 18 de octubre de 2001 y de 20 de abril de 2012. Es posible, a través de este ejemplo, afirmar que mientras mayor sea el grado de desarrollo de las normas constitucionales, existe una mayor probabilidad de que sea necesaria una adecuación de éstas a la realidad sociocultural de cada época, a los avances en materia de conocimiento y a la disponibilidad tecnológica. Con todo, la mención antedicha excede el objeto del presente Informe.

¹⁰ Una versión oficial del texto de la Constitución del Reino de España es posible recuperarla de <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229> [fecha de visita: 28 de enero de 2022].

¹¹ Ha de tenerse presente que la conformación del Estado español, resultante de procesos que pueden remontarse al s. IX con el inicio de la *Reconquista*, le dota de una diversidad cultural y lingüística amplia (véase lo dicho por Eyzaguirre (1978, pp. 62-71) en este sentido). Diferencias culturales sustanciales han dado pie al surgimiento de movimientos de secesión: el del País Vasco (que mantuvo una serie de tensiones durante la segunda mitad del s. XX y principios del XXI, con manifestaciones de carácter terrorista a través de la organización *Euskadi Ta Askatasuna*) y, más recientemente, la *Generalitat* de Cataluña (donde incluso se celebró un referéndum por su independencia en 2017, que derivó en una serie de conflictos institucionales todavía no resueltos del todo).

autónomas, sino que también respecto de las nacionalidades que conforman España. No obstante, la forma en que lo segundo pueda ser realidad no queda del todo claro, más allá de que el mandato de solidaridad pueda redirigirse respecto del Estado o a desarrollarse entre las personas¹². Aún así, resulta importante reseñar que esta configuración de la solidaridad territorial se encuentra estrechamente ligada al diseño del Estado autonómico español (Fernández Segado, 2012, p. 154).

El art. 138.1, entretanto, se encarga de desarrollar el principio de solidaridad, garantizando su realización efectiva, “[...] *velando por el establecimiento de un equilibrio económico, adecuado y justo entre las diversas partes del territorio español [...]*”, reforzándose la noción de *equilibrio* en el art. 138.2, toda vez que “[...] *as diferencias entre los Estatutos de las distintas Comunidades Autónomas no podrán implicar, en ningún caso, privilegios económicos o sociales*”. De todas maneras, la naturaleza multidimensional de la solidaridad territorial queda, en cierto modo, a traspié con la redacción antes anotada: la solidaridad territorial en el entendido de la norma en comento sólo podría entenderse en lo económico, dejando de lado consideraciones de orden colaborativo o social que no impliquen –necesariamente– desembolsos para el Estado o las entidades subnacionales (dado que la solidaridad territorial puede manifestarse, entre entidades subnacionales también a través de la cooperación institucional, por ejemplo).

El art. 156.1 de la Constitución española señala que “[...] *as Comunidades Autónomas gozarán de autonomía financiera para el desarrollo y ejecución de sus competencias con arreglo a los principios de coordinación con la Hacienda estatal y de solidaridad entre todos los españoles.*” En los términos de la redacción de la norma precedente, la solidaridad territorial no sólo alcanzaría al Estado y a los niveles subnacionales o a la relación entre los niveles subnacionales: las personas también serían alcanzadas por la solidaridad territorial al incluir la frase “[...] *entre todos los españoles*”¹³. Como segundo aspecto interesante, debe decirse que esta disposición desarrolla un poco más los términos en que la solidaridad territorial se pueda dar, produciendo el efecto eventual de que los entes territoriales, cuando se trate de manifestaciones de solidaridad territorial que involucren desembolsos, deban coordinarse necesariamente con el Estado español, y en concreto con la hacienda estatal (Fernández Segado, 2012, p. 155).

En el art. 158.2 se señala que “[...] *con el fin de corregir desequilibrios económicos interterritoriales y hacer efectivo el principio de solidaridad, se constituirá un Fondo de Compensación con destino a gastos de inversión, cuyos recursos serán distribuidos por las Cortes Generales entre las Comunidades Autónomas y provincias, en su caso*”. Más allá del aspecto financiero, la solidaridad territorial resulta en un criterio teleológico que justifica la existencia del fondo (Fernández Segado, 2012, p. 155), garantizando “[...] el nivel presupuestario de las comunidades Autónomas para desempeñar en condiciones de igualdad sustancial las actividades prestacionales de las Comunidades Autónomas” (Solozábal Echavarría, 2018, p. 71). Este fondo, caracterizado como recoge la norma española, podría entenderse que se asemeja a los fondos nacionales de desarrollo regional (FNDR) que se encuentran en el art. 115, inc. 2° de la carta fundamental chilena actual, lo cual sería un yerro bastante acusable dado que el FNDR no es un fondo de compensación, sino que se

¹² La solidaridad territorial entre niveles subnacionales es posible gracias a la existencia de una personalidad jurídica y patrimonio propios de éstos (como es el caso de los gobiernos regionales en Chile), lo que les permite interactuar entre ellos sin más intermediarios, implicando relaciones de orden horizontal. Sobre el particular, véase Delooz Brochet (2019, pp. 466-479).

¹³ No obstante, es importante reseñar que esta solidaridad territorial, si nos dejamos llevar por el solo texto expreso de la norma, sería dable sólo entre los nacionales del Estado “[...] los españoles” (el autor deja a salvo aquí la posibilidad de reinterpretar esta norma de manera finalista o teleológica). A efectos de superar el inconveniente interpretativo que supone lo antedicho, puede suponer una ventaja circunscribir expresiones como “nacionales” o “chilenos” a materias relacionadas con la nacionalidad y la ciudadanía, mientras que utiliza la expresión “persona(s)” o “habitantes” en normas cuya aplicación pueda resultar más amplia: no son sólo los nacionales del Estado quienes son alcanzados por la actividad del Estado (sea que se aplique o no la solidaridad territorial), sino que todos quienes pueden ser afectados por ella (positiva o negativamente), aun transitoriamente.

encuentra orientado a la realización de proyectos de connotación regional, sin encontrarse pensado para tender a la igualdad o equidad territorial favoreciendo expresamente a territorios más desventajados.

Una interpretación más amplia del art. 40.1¹⁴, extendiéndolo más allá de la referencia al empleo y la constitucionalización de ciertos contenidos de las relaciones laborales (que puede apreciarse en el art. 40.2), comprensiva de la naturaleza regional y personal de la renta, impone un deber a todos los poderes públicos para la promoción de condiciones favorables para el progreso social y económico, cosa que involucraría directamente a los niveles central y subnacional. Es de aquí que puede desprenderse una solidaridad territorial que va más allá de lo meramente económico, al considerar “[...] condiciones favorables para el progreso social [...]”. Esta última aproximación permite la aparición en la Constitución española de una solidaridad territorial comprensiva de múltiples dimensiones del desarrollo humano.

Esta situación es posible de evidenciar si se analizan los arts. 148 y 149, que recogen, respectivamente, las competencias de las Comunidades Autónomas y aquellas que son exclusivas del Estado. Son especialmente destacables como competencias de las comunidades autónomas las de organizar sus instituciones de autogobierno, las relativas a la ordenación del territorio y del turismo, las relacionadas con las obras públicas de la Comunidad Autónoma en su territorio, la gestión en materia de protección medioambiental (incluyendo la regulación de actividades extractivas), diversas competencias en materia de promoción de la cultura y del deporte (las que incluso llegan a la enseñanza de la lengua de la comunidad autónoma), el fomento de la investigación, la asistencia social y la sanidad e higiene. Entretanto, es necesario destacar que el Estado reserva competencia exclusiva sobre la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales, las relaciones internacionales, la defensa y las fuerzas armadas, la administración de justicia, las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica, el fomento y coordinación general de la investigación científica y técnica. En todo caso, a diferencia del modelo italiano, la competencia residual no es inmediatamente atribuida a las comunidades autónomas: de acuerdo al art. 149.3, para que las materias no expresamente atribuidas al Estado por la Constitución puedan corresponder a las comunidades autónomas deben serlo en virtud de sus estatutos; en caso contrario, estas competencias pasan al Estado. La legislación estatal es siempre supletoria pero, de existir, se encuentra por encima de aquello que señalen los estatutos de autonomía.

Un caso particularmente relevante es el de las competencias de las comunidades autónomas en materia cultural. El Estado considera el servicio de la cultura como deber y atribución esencial, facilitando la comunicación cultural entre las comunidades autónomas, de acuerdo con ellas (art. 149.2). La solidaridad territorial es puesta de manifiesto a través de un enfoque que pone al nivel central en un rol coordinador, en el que el protagonismo es cedido a las comunidades autónomas.

3) Colombia: solidaridad territorial en contexto de solidaridad social¹⁵

La *República de Colombia* se encuentra organizada en 32 departamentos y un distrito capital (que comprende a la ciudad de Bogotá). Comparte con Chile la herencia cultural hispánica y ciertas características

¹⁴ “Los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica. De manera especial realizarán una política orientada al pleno empleo”.

¹⁵ El texto oficial de la Constitución Política de Colombia puede consultarse en <https://www.corteconstitucional.gov.co/inicio/Constitucion%20politica%20de%20Colombia%20-%202015.pdf> [fecha de visita: 28 de enero de 2022].

básicas de su ordenamiento constitucional, como el hecho de ser un Estado unitario descentralizado (sin limitar la descentralización a la función administrativa) y una república presidencialista.

El principio de solidaridad, en su sentido amplio, es recogido en el art. 2° de su Constitución: “Colombia es un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la *solidaridad de las personas que la integran* y en la prevalencia del interés general”. Esta primera aproximación que se encuentra en el texto constitucional colombiano pondría de relieve que la solidaridad se manifiesta sólo entre las personas. No obstante, una mirada al resto de normas que lo componen permite aseverar la existencia de un principio de solidaridad territorial¹⁶.

En el art. 356, inc. 5° de la Constitución colombiana se hace una mención expresa a la solidaridad territorial del Estado hacia los entes subnacionales, agrupándola con otros principios: “[t]eniendo en cuenta los principios de solidaridad, complementariedad y subsidiariedad, la ley señalará los casos en los cuales la Nación podrá concurrir a la financiación de los gastos en los servicios que sean señalados por la ley como de competencia de los departamentos, distritos y municipios”. La solidaridad territorial del Estado hacia los entes subnacionales se manifiesta en esta norma a través de la financiación de gastos que sean de competencia de los entes subnacionales, sin mencionar necesariamente otras manifestaciones que no impliquen desembolsos dinerarios.

La solidaridad territorial de los niveles subnacionales para con las personas generalmente se verifica con la facilitación del acceso a ciertos bienes por parte de los entes territoriales (Delooz Brochet, 2019, pp. 469-470), en una relación vertical entre el Estado y los entes subnacionales. De acuerdo a Delooz Brochet (2019, p. 468) esta solidaridad se verifica en la obligación asumida por el Estado de asegurar que funcionen los servicios esenciales sobre el conjunto del territorio (por ejemplo, en cuanto a seguridad nacional a través de las fuerzas armadas y de orden). Así, se concretan ciertos fines del Estado que éste pone en manos del nivel subnacional de manera exclusiva o bien aquellos que los entes subnacionales no pueden realizar por sí mismos¹⁷. Una manifestación expresa de lo anterior se encuentra en torno a los servicios públicos domiciliarios, de gestión municipal: “La ley fijará las competencias y responsabilidades relativas a la prestación de los servicios públicos domiciliarios, su cobertura, calidad y financiación, y el régimen tarifario que tendrá en cuenta además de los criterios de costos, los de solidaridad y redistribución de ingresos” (art. 367, inc. 1° de la Constitución colombiana). Existiendo, no obstante un control estatal sobre esta materia (en cuanto a fijar el marco normativo básico), es competencia de los municipios el desarrollo de la actividad pública en torno a la materia.

La Constitución colombiana también prevé manifestaciones de solidaridad territorial entre niveles subnacionales organizadas bajo modalidades que la misma establece. Es el caso del art. 306, en que se señala que “[d]os o más departamentos podrán constituirse en **regiones administrativas y de planificación**, con personería jurídica, autonomía y patrimonio propio. Su objeto principal será el desarrollo

¹⁶ Esta norma constitucional colombiana encuentra algo más de desarrollo, en torno al principio de *solidaridad social*, en el art. 95, inc. 3°, n° 2, teniendo el actuar conforme a la solidaridad social entre los deberes de las personas y los ciudadanos.

¹⁷ En Chile, a este nivel, es posible apreciar en el actual texto constitucional que “[l]os órganos del Estado promoverán el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre las regiones, provincias y comunas del territorio nacional” (art. 3°, inc. final de la CPR). Si bien esto constituye una mención expresa a la solidaridad territorial en un contexto multinivel, a nivel de desarrollo de políticas públicas, debe hacerse notar que se extraña una mención expresa a la solidaridad territorial en la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (que se encuentra contenida en el artículo único del Decreto (Supremo) N° 469, publicado en el Diario Oficial de 5 de julio de 2021), la cual resulta ser un instrumento de alcance nacional “[...] y orienta la acción tanto de los órganos del Estado como de los actores privados con incidencia territorial en un horizonte temporal de 30 años”.

*económico y social del respectivo territorio*¹⁸ y del art. 319, en cuyo inciso primero se señala que “[c]uando dos o más municipios tengan relaciones económicas, sociales y físicas, que den al conjunto características de un área metropolitana, **podrán organizarse como entidad administrativa** encargada de programar y coordinar el desarrollo armónico e integrado del territorio colocado bajo su autoridad; racionalizar la prestación de los servicios públicos a cargo de quienes la integran y, si es el caso, prestar en común algunos de ellos; y ejecutar obras de interés metropolitano”¹⁹. En ambos casos, niveles subnacionales (departamentos o municipios) pueden poner en común objetivos y fines de interés territorial, tendiendo a la eficiencia de la actividad de los servicios públicos respecto de los cuales la Constitución o la ley les ha entregado competencia.

4) Palabras finales

Con independencia de las manifestaciones analizadas (Estado-entes subnacionales, entre entes subnacionales, entes subnacionales-personas) y los enfoques asumidos, diversos en su orientación debido a factores culturales, sociales e históricos, la solidaridad territorial encuentra configuraciones que buscan, en último término, la mejora de la calidad de vida de las personas a través de poner al Estado y a los entes subnacionales en posiciones proactivas en vez de reactivas frente a los problemas que puedan surgir. Como principio constitucional del Estado descentralizado, la solidaridad debería buscar establecer como finalidad constitucional explícita la realización de un desarrollo armónico y equitativo de todos los territorios del Estado (Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional, 2014, p. 29). De esta manera, la caracterización hecha en un informe anterior²⁰ resulta coherente con lo observado en el presente informe.

Más allá de todo el entramado constitucional que pueda existir en torno a la solidaridad territorial, es posible afirmar que ella sólo puede realizarse cuando los entes subnacionales se encuentran dotados de las características y potestades necesarias para ello. No basta, así, con la mera enunciación de un principio de solidaridad territorial o que éste se encuentre implícito en el texto constitucional, sino que requiere de elementos mínimos para que éste pueda operar, entre los que puede contarse la personalidad jurídica de los entes subnacionales (gobiernos regionales, comunidades autónomas, etc.) cualquiera sea su denominación particular y las potestades, normativas o de ejecución, que hagan posible la realización del principio: una adecuada arquitectura institucional se hace inevitablemente necesaria, la cual puede suponer la incorporación de mecanismos financieros y económicos para lograrla (tales como auténticos fondos de compensación regional) o la consagración a nivel normativo constitucional de la asociatividad regional y municipal en un modelo parecido al de los arts. 309 y 316 de la Constitución colombiana. Esto, no obstante, debe hacerse presente que la tecnificación de la solidaridad territorial en normas constitucionales supone un reto importante, difícil de resolver mientras más amplia sea la norma que se redacte (como en el caso de las constituciones)²¹, aunque resultaría relevante poder consagrar en una norma constitucional el principio de solidaridad territorial, especialmente –en el caso chileno– entre regiones y comunas²².

Conviene tener en consideración lo dicho por Fernández Gatica (2021, p. 1) en orden a que existe coincidencia sobre el entender el territorio como un espacio que trasciende por lejos los límites administrativos. En esta misma línea, la autora señala que “[...] desde una mirada integral de las relaciones

¹⁸ El destacado ha sido añadido.

¹⁹ El destacado ha sido añadido.

²⁰ Malla Gallardo (2021, p. 6).

²¹ Véase al respecto Fernández Segado (2012, pp. 141-142).

²² Sobre el particular, véase Precht Rorrís, Szmulewicz Ramírez & Sepúlveda Retamal (2022).

sociales, puede ser visto como un espacio que se construye socialmente a través de los actores y de las dinámicas que en él tienen lugar. Es un espacio físico, pero también un espacio social; con límites político-administrativos y normas, pero es también un espacio de colaboración y conflicto". En el desarrollo de la redacción del presente informe ha quedado de manifiesto para su autor que desatender el contexto en que las normas deben ser aplicadas puede resultar en la implementación de políticas públicas que no favorezcan a las poblaciones a las que van dirigidas como beneficiarios últimos de las diversas manifestaciones de la solidaridad territorial. Suponer que se tiene este conocimiento en nada puede contribuir a una más cumplida solidaridad territorial, siendo ésta objeto de constantes evaluaciones a través del tiempo por parte de los actores involucrados.

Referencias bibliográficas

- Camera di Commercio e Industria Italiana per la Spagna. (s. f.). *Italia*. <http://www.italcamara-es.com/wp-content/uploads/2016/05/Dossier-Italia.pdf>
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional. (2014). *Propuesta de política de Estado y Agenda para la descentralización y el desarrollo territorial de Chile*.
- Delooz Brochet, B. (2019). Equidad y solidaridad territoriales en Chile. Algunas reflexiones preliminares. *Ius et Praxis*, 25(2), 461-486.
- Eyzaguirre, J. (1978). *Historia del Derecho* (17a ed.). Editorial Universitaria.
- Fernández Gatica, M. I. (2021). *Desarrollo territorial y Constitución. Un debate necesario* (N.º 1405; Asuntos Públicos). <https://www.asuntospublicos.cl/ap/desarrollo-territorial-y-constitucion-un-debate-necesario/>
- Fernández Segado, F. (2012). La solidaridad como principio constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 30, 139-181.
- Malla Gallardo, A. (2021). *Solidaridad territorial como paradigma de la descentralización: aportes conceptuales para una nueva Constitución* (N.º 1410; Asuntos Públicos). <https://www.asuntospublicos.cl/ap/solidaridad-territorial-como-paradigma-de-la-descentralizacion-aportes-conceptuales-para-una-nueva-constitucion/>
- Precht Rorris, A., Szmulewicz Ramírez, E., & Sepúlveda Retamal, F. (2022). Descentralización con equidad y cooperación territorial en la nueva Constitución. En C. Pérez Lillo & J. Cifuentes Ovalle (Eds.), *Diálogos constitucionales: sistema político, descentralización y control constitucional* (1a ed., pp. 133-150). Centro de Estudios del Desarrollo. <http://www.ced.cl/cedcl/wp-content/uploads/2022/01/CED-2022-Diálogos-Constitucionales-Sist-Político-Desc-y-Control-Const.pdf>
- Solozábal Echavarría, J. J. (2018). Artículo 2. En E. A. Alcubilla & J. Peñalver Remón (Eds.), *Comentarios a la Constitución Española* (1a ed., pp. 61-73). Fundación Wolters Kluwer; Boletín Oficial del Estado; Tribunal Constitucional; Ministerio de Justicia. https://www.boe.es/biblioteca_juridica/abrir_pdf.php?id=PUB-PB-2018-94_1
- Tamburrini, V. (2018). I doveri costituzionali di solidarietà in campo sociale: profili generali e risvolti applicativi con particolari riferimento alla tutela della salute. *IANUS*, 18, 25-39. https://www.rivistaianus.it/numero_18_2018/02_Tamburrini_25-39.pdf