



EL PRINCIPIO DE SOLIDARIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Una visión personalista

Pedro José Jorge Coviello¹

Profesor emérito

Pontificia Universidad Católica Argentina

Argentina

Resumen:

El Derecho Administrativo no se puede construir sino a partir de una visión ética de la persona y sus fines. Es la visión personalista.

Luego, y en aras de no confundir los alcances de la visión, aparece otro componente del que mucho se escribe, pero poco se precisa, que es el principio de solidaridad, el cual podría ser tratado como un valor, una virtud, un principio ético, un principio general del derecho, o, en todo caso, como una parte del derecho de las obligaciones o de la responsabilidad por daños, entre otros tópicos.

La cuestión que aquí indagaré es si, en concreto, podemos considerarlo un principio general del Derecho y específicamente del Derecho Administrativo, u ostenta algún otro carácter que pudiera tener relevancia jurídica.

Palabras clave:

Derecho administrativo, principio de solidaridad, ética.

¹ Doctor en Ciencias Jurídicas por la Pontificia Universidad Católica Argentina. Profesor emérito de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Magistrado jubilado de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal.

**Abstract:**

Administrative Law shall not be construed but upon an ethical approach to the human being and their purposes. This is the personalist approach.

Hereinafter, and carefully not confusing the extent of this approach, there is another component upon which much has been written, but not in great detail, which is the solidarity principle, which could be deemed a value, a virtue, an ethical principle or a general principle of law, or, in any case, as a part of contracts and torts law, among other issues.

The question that this paper addresses is whether the principle of solidarity can be deemed a general principle of law and, more precisely, of Administrative Law, and **whether it is vested with another treat that may have legal relevance.**

Key words:

Administrative law, principle of solidarity, ethics.

Sumario: I. El porqué de la visión personalista. II. Valores y principios éticos en el marco del Derecho Administrativo. III. El principio de solidaridad. IV. La extrapolación del principio de solidaridad al derecho público. V. El derecho argentino. VI. ¿Es la solidaridad un principio *jurídico*? A. Principios y valores. B. La solidaridad, ¿es un valor jurídico o un principio jurídico? VII. Conclusión.

“... *nada es más desastroso que los buenos principios mal aplicados*”.
Jacques MARITAIN²

I. El porqué de la visión *personalista*

El personalismo y el solidarismo están íntimamente vinculados en la relación de la persona con el Estado. En otros momentos de la historia del Derecho Administrativo más se tenía en cuenta la acción prestacional y la estructura estatal que la persona en sí.

1. Esa visión era, a mi juicio, producto de que parte de la dogmática de nuestra disciplina la estudiaba desde el complejo de la Administración Pública en sus relaciones con los administrados, sea como poder o como servicio –aunque esta última en un sentido distinto al que aquí hablaré– pero con la visión defectuosa de los autores de limitarse muchas veces a un estudio “estructural”, más que a una indagación profunda de la razón de las instituciones iusadministrativas, como si no hubiera un contenido ético o moral en la savia que las alimentaba (lógicamente, no puede obviarse la influencia positivista que pudieran tener los autores).

La persona del administrado era vista más desde el aspecto formal de su relación con el Estado y, en muchos casos, como alguien “*sometido*” a la decisión estatal, entendida como aquella que involucraba siempre al interés general sobre el interés particular de los “súbditos”. A veces se consideraba que lo ético era algo casi ajeno al estudio de dicha rama jurídica. A lo largo de los años, voces críticas se elevaron para postular una distinta formulación expositiva del Derecho Administrativo, *pero a partir de la persona*, y sus valores ínsitos, y no de la mera y fría descripción de la estructura relacional del Estado.

2. Esta idea personalista estaba reflejada en el pensamiento de Jean RIVERO, quien hace casi sesenta años había escrito: “*Nuestra disciplina está toda entera al servicio del hombre*”³.

Asimismo, una frase que considero que resume el sentido ético del Derecho Administrativo en la actualidad es la de un distinguido autor español, pleno de humanidad y espíritu indagador, como Francisco GONZÁLEZ NAVARRO: “*creo que el derecho es para la libertad. Sobre todo el derecho administrativo que es el derecho del poder y que precisamente en esa finalidad encuentra su justificación*”⁴.

² *Cristianismo y democracia*, Biblioteca Nueva, Buenos Aires, 1955, p. 78

³ RIVERO, Jean: “L’État moderne peut-il encoré un État de droit?” Publicado en *Annales de droit de Liège*, 1957, p. 65 Cabe destacar que RIVERO fue un comprometido jurista católico.

⁴ GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho Administrativo Español*, t. I, 1a. ed., EUNSA, Pamplona, 1987, p. 40.

Y allí aparece también un componente muchas veces olvidado por autores del Derecho Administrativo: *la libertad*. Parecía que ella estaba más situada en la provincia de los constitucionalistas que los administrativistas. Por suerte hoy en día ello no ocurre⁵. Y si, por tanto, de libertad se habla, la predicamos de la persona.

Precisamente, la dignidad de la persona humana deriva de sus más íntimos y específicos componentes de *racionalidad, libertad y apertura a su dimensión trascendente*, aspecto este último del cual no es lícito prescindir o desentenderse⁶. Por cierto que no se trata de priorizar la libertad sobre cualquier otro valor, al punto de llegar a su exacerbamiento. La libertad es un instrumento ético para que la persona pueda cumplir sus fines existenciales, más allá de otros enfoques filosóficos o iusfilosóficos que se le asignen. *Pero tiene los límites que le fija el Derecho*, en orden al bien común o interés general.

3. La exposición presente parte de la premisa de que el Derecho Administrativo no se puede construir sino a partir de una visión ética de la persona y sus fines. Con acierto, hace años, Giorgio DEL VECCHIO escribió: “la divergencia de las doctrinas comenzará cuando se quiera definir en qué consiste precisamente la naturaleza humana, esto es, cuáles son los esenciales factores antropológicos y psicológicos de la sociedad y del Derecho; y luego, de la diversidad de doctrinas acerca de este punto, se deducirán otras discrepancias acerca de la mejor forma de gobierno y los límites naturales de su poder”⁷.

Asimismo, DEL VECCHIO postuló esta idea basilar: “El hombre es la *sustancia de todo Derecho*, y el individuo y sus connaturales exigencias son la originaria e intrínseca razón de los órdenes sociales. La cualidad de persona jurídica no llega al hombre por una concesión de los órganos del Estado, sino, por el contrario, el Estado tiene por supuesto suyo el Derecho del individuo. El Derecho positivo que se revela mediante formas y datos exteriores, se halla, por lo tanto, subordinado a otro Derecho cuyo fundamento está en la naturaleza humana y es directamente conocido por la razón”⁸.

4. Pues bien, la visión personalista parte, precisamente de dicha visión ética, que es opuesta al individualismo y al autoritarismo; es decir, a no dejar que el individuo actúe sin límites, sujeto a su nuda libertad o a que los límites le sean impuestos a la simple voluntad de la autoridad que decide casi todo por él. Es tener en cuenta –vale reiterar– a la persona en su dimensión total.

No quiere ello decir que se pretenda entrar en el pensamiento personalista y sus variadas manifestaciones (cristianas y judías, como Jacques MARITAIN, Emmanuel MOUNNIER, Julián MARÍAS, san JUAN PABLO II, hasta el mismo Martin BUBER); pero de lo que parto es de la idea fundamental de la consideración de la persona humana en función de su dignidad y del reconocimiento y defensa de sus derechos. Precisamente,

⁵ Basta citar la muy reciente obra del profesor Juan Carlos CASSAGNE: *Los grandes principios del Derecho Público. Constitucional y Administrativo*. La Ley, Buenos Aires, 2015, esp. cap. VI “El principio de libertad”, pp. 231 y sigs.

⁶ EZCURRA LAVIGNE, José A., S.I.: *Curso de derecho natural. Perspectivas iusnaturalistas de los derechos humanos (parte general)*, Reus, Madrid, 1987, p. 27.

⁷ VECCHIO, Giorgio del: *Persona, Estado y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, p. 26; trad. de Manuel FRAGA IRIBARNE.

⁸ DEL VECCHIO, ob. cit., pp. 26 y 27.

los autores personalistas ubicaron el centro del estudio de la persona según los puestos que ella ocupa en la comunidad⁹.

En ese sentido, es ilustrativo el pensamiento vasto de MARITAIN respecto a la ubicación del hombre en el mundo: “el fin propio de la sociedad civil no consiste solamente en garantizar el respeto a las libertades individuales y a los derechos de cada uno, y asegurar el bien material: debe asimismo procurar el bien verdaderamente humano de la sociedad, que es de orden moral.” Agregó que el bien temporal se ordena al bien intemporal de la persona, “a la conquista de su perfección y de su libertad espiritual”, y a ello lo rotuló “personalismo”.

Es interesante la explicación que dio al respecto: “Empleo esa palabra para significar que en la esencia del bien común temporal está prescrita la realización de ciertas aspiraciones iniciales de la persona, a fin de indemnizarla, como decíamos en otra ocasión, de la derrota que la naturaleza inflige a esas mismas aspiraciones. De ahí que el respetar y servir a los fines supratemporales de la persona humana esté igualmente exigido por la esencia misma del bien común temporal”¹⁰.

II. Valores y principios éticos en el marco del Derecho Administrativo

El recordado maestro argentino Miguel S. MARIENHOFF, al escribir sobre las relaciones entre el Derecho Administrativo y la moral, sostuvo que “*toda actuación administrativa debe tener una base moral. (...) La moral es y debe ser la base de toda actividad de la Administración; del mismo modo, la moral debe ser el soporte de toda la actividad de los administrados*”¹¹. Es más: dijo también que al constituir la moral “la inexcusable esencia de todo acto jurídico –público o privado– *es lógicamente fuente de principios generales de derecho*, los cuales, para ser tenidos por tales, han de ofrecer un sustrato ético”(énfasis añadido)¹².

Para comprender la visión ética del Derecho Administrativo, podemos detenernos en puntos clave que son mojones que señalan el camino a recorrer en torno a su vínculo con la Moral.

1. En primer lugar, *la persona*. Como exprese más arriba, tanto el Derecho Administrativo como cualquier otra rama del Derecho, debe partir de la raíz primaria de quien es su destinatario último: *la persona humana*.

⁹ BURGOS, Juan Manuel: *El personalismo*, Palabra, Madrid, 2003, *passim*. NÚÑEZ GARCÍA, Javier: “Personalismo: origen y esbozo de una corriente bioética”, en *Persona y Bioética*, Universidad de La Sabana, Bogotá, Nro. 1 – julio – setiembre de 1997.

¹⁰ MARITAIN, Jacques: *Para una filosofía de la persona humana*, Editorial Letras, Santiago de Chile, 1939, p. 167. Id, *Humanismo integral*, Ediciones Ercilla, Santiago de Chile, 1955, p. 135.

¹¹ MARIENHOFF, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 5ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995, p.204

¹² MARIENHOFF, ob. y tomo cit., p. 298. Ver también, CASSAGNE: *Los grandes principios ... cit.*, pp. 31-33 (punto I.9 “La distinción entre moral y derecho”). El tema de los valores y los principios, lo traté, entre otros trabajos, en “Los valores jurídicos en el Derecho Administrativo”, en AAVV *Los principios en el derecho administrativo iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Valladolid y Salamanca, setiembre de 2008; y también en “Los principios y valores como fuente del derecho administrativo”, en AAVV *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho*, ediciones RAP, Buenos Aires, 2009.

Si se parte, entonces, de la persona, es lógico que deba existir un sustento filosófico de la visión que se tenga de la persona, en su dimensión individual y social, para no caer ni en un absolutismo socialista de confundirla o mezclarla con el mismo Estado –aunque forme parte de él, mas no en forma indivisa– ni en un absolutismo individualista.

2. Luego, la *servicialidad*. “El verdadero poder es el servicio”, dice nuestro Papa Francisco en forma reiterada, o, en otra forma: “*El poder es servicio. El poder sólo tiene sentido si está al servicio del bien común*”¹³. Tal concepto no tiene valor sólo moral, sino político-jurídico.

El Estado no es, en este marco de apreciación, sólo una organización en torno a la cual se estructura el Derecho Administrativo y se formulan las instituciones iusadministrativas. Tal visión sólo en parte es correcta. En sentido profundo, el Estado tiene un carácter *medial* y *servicial* respecto a la persona y su fin está intrínsecamente vinculado a ella. Tal *servicialidad* determina que el Estado, como uno de los gerentes del bien común, deba, entre otras incumbencias, distribuir las cargas sociales conforme principios de justicia y adopte las decisiones políticas (de índole legislativa o administrativa) ordenadas al *bien común*¹⁴. (En alguna oportunidad oí decir a un distinguido profesor que “si el Estado no sirve, no sirve”).

3. La idea de *bien común* es de raíz cristiana, toda vez que fue santo TOMÁS DE AQUINO quien la acuñó¹⁵. Hoy en día la locución ha tenido un efecto expansivo que permitió que se la utilice aun bajo ideas ajenas al catolicismo o al cristianismo, a tal punto que términos aparentemente irreductibles por su raíz individualista como *utilidad general* o *interés general* se los ha considerado equiparables al bien común¹⁶.

La doctrina del bien común tiene una dimensión estrictamente *personal*, pero a través de una visión *situada* de la persona; es decir, fuera de la cosmovisión

¹³ *Te Deum* del 25 de mayo de 2001.

¹⁴ Julio Pablo COMADIRA y Federico NIELSEN, así resumieron los siguientes principios de la ética pública en torno a la idea del *servicio*, que, si bien son los que emanan del ordenamiento nacional, puede entenderse que son medulares y omnicomprensivos en este campo: “A) *Honestidad y probidad*: Veracidad; Transparencia, Fundamentación y Evaluación; Ejercicio adecuado del cargo; Uso adecuado de los bienes; Uso adecuado del tiempo; Régimen de declaraciones juradas; Régimen de beneficios y regalos. B) *Rectitud, justicia y equidad*: Igualdad de trato; Régimen de incompatibilidades y conflictos de intereses; Independencia de criterio; Equilibrio; Los principios en las contrataciones públicas (Publicidad, Igualdad, Concurrencia y Razonabilidad). C) *Buena fe y colaboración*. D) *Cumplimiento de la juridicidad*: Obligación de denunciar; Actuar de acuerdo con los fines de la norma; Motivación de los actos. E) *Dignidad*: Honor; Decoro; Austeridad y templanza; Tolerancia. F) *Responsabilidad*: Idoneidad; Aptitud; Capacitación; Obediencia. G) *Prudencia*: Discreción; Uso adecuado de la información. COMADIRA, Julio Pablo y NIELSEN, Federico: “Apuntes sobre los principios de la ética pública en el Derecho argentino”, en Documentación Administrativa, N° 267-268, setiembre 2003 - abril 2004, número dedicado a *El Derecho Administrativo en Argentina: Situación y Tendencias Actuales (I)*, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 134 y sigs., esp. p. 145.

¹⁵ SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Los principios cristianos del orden político*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962, p. 167.

¹⁶ Jean RIVERO, quien fue uno de los grandes administrativistas franceses, e inspirado en el pensamiento católico, sostuvo que la Administración Pública es en su actuación desinteresada porque está al servicio del interés general o bien común: *Droit administratif*, 8ª ed., edit. Dalloz, París, 1977, p. 10. Ver también la 18ª ed. (ediciones Dalloz, París, 2000) escrita con la colaboración de Jean WALINE, p. 10. Valga como ejemplo que en la Ley Fundamental de Alemania se utilice dos veces, en su art. 14 la locución “bien común” en relación al uso de la propiedad y del sustento de la expropiación.

individualista, sino moralmente comprometida con la realidad social. Y si se habla de la persona, se hace referencia de su vida, su dignidad y su libertad. Como lo describió MESSNER, "el orden del bien común es, ante todo y fundamentalmente, un orden de libertad, según el criterio de las esferas de responsabilidad del hombre individual y de las sociedades miembros, que se funda en los fines existenciales y en el orden de estos fines"¹⁷.

4. La concepción jurídica del *Estado de Derecho* y el *principio de legalidad*, sin duda constituyen piedras angulares de la relación iusadministrativa y del cumplimiento de los fines estatales. Hasta bien puede derivarse la institución del Estado de Derecho de la visión que se tenga de la persona: "Es que el Estado de Derecho se funda en una concepción del hombre", que da, como escribió Mariano BRITO, una "ineludible referencia antropológica"¹⁸.

Si la actividad estatal está enmarcada por el Derecho, puesto que no otra cosa es el Estado de Derecho, de lo que se está hablando es de un *orden ético*, que se exige a quienes actúan y expresan la voluntad estatal. Por lo tanto *el comportamiento ético estatal será el de las personas que forman parte de la organización de sus poderes y entidades*.

Al lado del valor que representa la concepción del Estado de Derecho, aparece el *principio de legalidad administrativa*, tan caro a nuestra disciplina y, puede decirse, liminar en el ingreso a su estudio. Ese principio de legalidad no es sólo el apego a la norma positiva estricta, sino a un conjunto de componentes de esa legalidad o *juridicidad* –como gustaba decir Julio COMADIRA–, que, partiendo de la norma suprema, la Constitución, pasa por las leyes, los tratados, los reglamentos, los actos administrativos, los principios generales del Derecho y la equidad¹⁹.

5. El *principio de subsidiaridad* importa el reconocimiento de los distintos roles que corresponden en la comunidad política, los cuerpos o grupos intermedios y las personas. Significa admitir que existen actividades que deben ser llevadas a cabo libremente o bajo regulación por las personas o grupos intermedios y con el adecuado marco de autonomía, y por otro lado, la comunidad política, al lado del cumplimiento de sus fines específicos, debe intervenir en el medio social -a través de las distintas técnicas de intervención- para favorecer su desarrollo²⁰.

No existen fórmulas determinadas para establecer cuándo debe intervenir el Estado. Sin embargo, aunque es una cuestión de hecho, puede decirse, con fundamento en dicha doctrina, que en la medida que los individuos y el grupo social puedan cumplir

¹⁷ MESSNER, Johannes: *Ética social, política y económica a la luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid, 1967, p. 208.

¹⁸ BRITO, Mariano: "El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica", en *Derecho Administrativo. Su permanencia-contemporaneidad-prospectiva*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2004, pp. 251 y sigs.

¹⁹ Cfr. mi trabajo "La denominada «zona de reserva de la Administración» y el principio de la legalidad administrativa", cit.

²⁰ En la versión española se tradujo la expresión "*subsidiarii officii principio*" por principio de función subsidiaria. El origen de la palabra subsidiario es militar, "*subsidiarii cohortes*", cuya traducción es cohortes de reserva, que intervenían cuando las formaciones principales no podían cumplir acabadamente su misión. Con ello se señala que subsidiario no significa "ayuda", sino servir como reserva cuando no se pueda cumplir con el cometido principal. MESSNER, ob. cit., p. 336.

eficazmente sus fines y actividades, la intervención estatal en estos campos constituirá un hecho grave e ilegítimo. Sería prácticamente un despojo hacia la sociedad.²¹

Subsidiaridad y solidaridad son hoy en día bases del actual rol del Estado, puesto que entre todos los componentes sociales hay una interrelación que no admite un desentendimiento ni de los componentes de la comunidad ni del aparato estatal.

De otra parte, como bien lo dijo COMADIRA, "el Estado no puede abandonar el papel de gestor del bien común, y volver al interesado postulado del indiferentismo global"²².

Ahora bien, la solidaridad, a diferencia de la subsidiaridad, no implica un principio jurídico en la acción estatal. La solidaridad apunta al corazón de los hombres, y, en todo caso, por incidencia del principio de subsidiaridad, el Estado debe instaurar las condiciones sociales o de bien común para que existan relaciones solidarias.

Obsérvese que esa *affectio* propia de la solidaridad (no nos olvidemos de la teoría de la institución de HAURIU²³), constituye lo opuesto a la dicotomía amigo-enemigo sobre las que se construyen gobiernos populistas o de cariz hegemónico.

III. El principio de solidaridad

La referencia a este principio presenta algunos matices que mostrarán que puede tener consecuencias perniciosas, si se lo aplica mal, o con fines espurios.

1. En primer lugar, nada mejor que partir del diccionario de la Real Academia, que define solidaridad como sustantivo en esta forma: "Adhesión circunstancial a la causa o a la empresa de otros", y en la segunda acepción, como palabra jurídica: "Modo de derecho u obligación in sólidum."

Como adjetivo, define solidario/a como "Adherido o asociado a la causa, empresa u opinión de otro", y en Derecho: "Aplícase a las obligaciones contraídas in sólidum y a las personas que las contraen."

No aparece aquí el signo de una obligatoriedad trasladable al campo del Derecho Administrativo.

WELTY reproduce el concepto del cardenal FRINGS: "*vinculación y responsabilidad recíprocas*"²⁴. Dicho autor apuntó unas ideas al respecto: "La

²¹ Sobre el rol del Estado en la realidad de los siglos XIX y XX, ver: CASSAGNE, Juan Carlos: *La intervención administrativa*, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994. ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Economía y Estado*, Marcial Pons, Madrid, 1993.

²² COMADIRA, Julio Rodolfo: "Los sujetos reguladores en la posprivatización", Régimen de la Administración Pública, Nº 183-26.

²³ HAURIU, Maurice, "La théorie de l'institution et de la fondation (essai de vitalisme social)", en la recopilación de parte de sus artículos publicada bajo el título *Aux sources du droit. Le pouvoir, l'ordre et la liberté*, Librairie Bloud & Gay, Paris, 1933, pp. 89 y sigs. Dicho trabajo fue publicado en la Argentina, con la traducción de Arturo Enrique SAMPAY, quien, con la enjundia que lo caracterizó, la había prologado; *Teoría de la Institución y de la fundación (ensayo de vitalismo social)*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968

comunidad tiene deberes frente a sus miembros; los miembros frente a la comunidad. (...) La comunidad es una unidad moral de orden ...: posible es que el todo [la comunidad] y las partes [los individuos] entren en conflicto, pero no les es lícito hacerlo, sino, antes bien, deben obrar en mutuo provecho; es decir, tienen el poder físico, pero no el derecho de ocasionarse daños, ni de despreocuparse unos de otros”²⁵.

3. El principio de solidaridad parte a su vez del principio personalista; pero *no es un sentimiento*, sino una “*acción concreta a favor del bien del otro*”²⁶, que no es mero altruismo, sino una condición de la propia existencia humana²⁷. Podríamos decir que aquel principio respondería a la pregunta evangélica que titula un trabajo de MARITAIN: “¿*Quién es mi prójimo?*”²⁸.

Obsérvese que, desde el punto de vista cristiano (aunque no sólo reservado a las religiones abrahámicas, sean cristianas, musulmana o judía²⁹), MARITAIN escribió que “esta ciudad es una sociedad, no de gentes instaladas en moradas definitivas, sino de gentes en camino”, la que denominó “una *concepción peregrinatoria*”. A tal fin, entendió que la concepción del cristiano de la ciudad “aspira por sí a un mejoramiento del valle de lágrimas que proporcione a la multitud congregada un bienestar terrestre, relativo pero real; una existencia buena y viable del conjunto, un *estado de justicia, de amistad* y prosperidad que haga posible a cada persona el cumplimiento de su destino; exige que la ciudad terrenal esté dispuesta de tal suerte que reconozca efectivamente el derecho de sus miembros a la existencia, al trabajo y al desarrollo de su vida de persona” (el énfasis me pertenece)³⁰.

Esta visión ética ya tenía contenido a partir de ARISTÓTELES, quien había tratado las distintas formas de amor, una de cuyas manifestaciones era la amistad, especificada como *política*, que vinculaba con la *concordia*: “la concordia parece ser la amistad civil, como en efecto se la define, puesto que su objeto es lo que conviene y se relaciona con la vida”³¹. (MARITAIN, definió dicha amistad como *amistad cívica*, conforme se aprecia en el párrafo anterior.)

4. Con el correr del tiempo, la amistad cívica devino en su manifestación actual, la *solidaridad*³².

²⁴ WELTY, Eberhard: *Catecismo Social*, t. I, Herder, Barcelona, 1962, p. 51.

²⁵ WELTY, ob. cit., p. 51. La referencia al *todo* y a las *partes* es habitual en el tomismo, que sirve para describir el bien común.

²⁶ GOMES DI LORENZO, Wambert: *Teoría del Estado de Solidaridad. De la dignidad de la persona humana y sus corolarios*, trad. esp., Club de Lectores, Buenos Aires, 2013, p. 169.

²⁷ Id., p. 171.

²⁸ MARITAIN, Jacques: *Principios de una política humanista*, Editorial Excelsa, Buenos Aires, 1946, pp 85 y sigs.

²⁹ Incluyo también a los agnósticos y los ateos.

³⁰ MARITAIN, Jacques: *Humanismo integral*, cit., pp. 137-138. Id.: *Principios de una política humanista*, Edit. Excelsa, trad. esp. Buenos Aires, 1956, p. 96.

³¹ ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco*, 1167 b., trad. de Julián MARÍAS y María ARAUJO, Centro de Estudios Constitucionales, 3a. ed., Madrid, 1981. En 1167 a, había escrito: “La unanimidad o concordia parece también un sentimiento amistoso, y por eso no es mera igualdad de opinión. [...] la concordia se refiere a lo práctico y, dentro de esto, a lo que es importante y pueden tenerlo ambas partes o todos.”

³² GOMES DI LORENZO, *Teoría ... cit.*, p. 174. Se ha denominado también a ese conjunto de relaciones que se conforman entre la comunidad y sus miembros y éstos entre sí como “ley fundamental de la solidaridad”. WELTY, *Catecismo Social*, ... cit., t. I, p. 51. Id. *Catecismo Social*, t. II, Herder, Barcelona, 1963, p. 50.

Por cierto que el concepto de solidaridad ha tenido amplio despliegue en los distintos ámbitos de la ciencia y la cultura, pero aquí interesa su contenido moral, en cuanto implica la existencia de deberes recíprocos entre los seres humanos entre sí y de los deberes recíprocos también de los poderes públicos respecto a los administrados y de éstos respecto a aquéllos. Es lo que se ha dado en llamar también *moral de solidaridad*, muy especialmente bajo la influencia del “solidarismo” de León BOURGEOIS³³. Sería León DUGUIT el ilustre exponente del solidarismo en el derecho público.

Al lado de ese solidarismo agnóstico-ateo, encontramos el solidarismo cristiano del jesuita Heinrich PESCH, quien fue el iniciador en el siglo XIX de la corriente del *solidarismo cristiano*, que influyó a su vez en la encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, que es una muestra de solidarismo y personalismo³⁴.

4. Si se estudia la idea de solidaridad, y adelantando algo de lo que es mi apreciación personal, lo que se observa es que la idea o principio (las denominaciones no son muy precisas en esto) ronda en torno a darle un contenido moral, orientativo de la acción estatal. Es decir, se busca algo así como dar un “alma” moral a la acción pública.

Ello se aprecia fundamentalmente en los distintos documentos que conforman la Doctrina Social de la Iglesia. Un documento que describe lo que es la solidaridad y su esencia es el mensaje radiofónico de la vigilia de Navidad del venerable Pío XII, del 24 de diciembre de 1952, denominado, como es tradición, “*Levate capita*” (“alza vuestra cabeza”): “Nos invitamos a construir la sociedad sobre la base de esta solidaridad [la plena solidaridad recíproca de los hombres y de los pueblos] y no sobre sistemas vanos e inestables. Dicha solidaridad requiere que desaparezcan las desproporciones estridentes e irritantes en el tenor de la vida de los diversos grupos de un mismo pueblo. Para este urgente cometido, a la presión externa se habrá de preferir la acción eficaz de la conciencia, que sabrá imponer límites al despilfarro y al lujo e inducirá igualmente a los menos habientes a pensar ante todo en lo necesario y lo útil, ahorrando el resto si lo hay.” Y esa solidaridad exigía, según el Pontífice, entre otras cosas, “del sentimiento fraterno” de los hombres y de los pueblos, precisando que “un resultado semejante no podrá obtenerse por medio de un ordenamiento mecánico”³⁵.

La doctrina de la Iglesia Católica se resume en su *Compendio de la Doctrina Social de la Iglesia*, reproduciendo textos de San Juan Pablo II en la encíclica *Sollicitudo rei socialis*, nos dice en el nro. 193,: “La solidaridad debe captarse, ante todo, en su *valor de principio social ordenador* de las instituciones, según el cual las

³³ JOLIVET, Régis; *Tratado de Filosofía*, tomo IV Moral, Ediciones Carlos Lohlé, Buenos Aires, 1959, p. 70. La teoría solidarista de BOURGEOIS, fue criticada por basarse en un cuasicontrato de asociación, que carecía de contenido ético. Ver: Faustino LEGÓN: *Tratado de Derecho Político General*, tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1961, pp. 183-184.

³⁴ Sobre el solidarismo cristiano y la influencia de ambos autores, ver: Ursula NOTHELLE-WILDFEUER “Los principios sociales de la doctrina social católica”, <http://ordosocialis.de/es/wir-ueber-uns/>; y Krason, Stephen M.; “Principles of Heinrich Pesch’s solidarism”, en *The Catholic Social Science Review* 14 (2009): 477-483.

³⁵ Se utilizó la obra recopiladora *Doctrina Pontificia. Documentos sociales*, Biblioteca de Autores Cristianos (BAC), Madrid. 1964, pp. 1048 y 1049, nros. 25, 26 y 27.

‘estructuras de pecado’³⁶, que dominan las relaciones entre las personas y los pueblos, deben ser superadas y transformadas en estructuras de solidaridad, mediante la creación o la oportuna modificación de leyes, reglas de mercado, ordenamientos. *La solidaridad es también una verdadera y propia virtud moral*, no un ‘sentimiento superficial por los males de tantas personas, cercanas o lejanas. Al contrario, *es la determinación firme y perseverante de empeñarse por el bien común*; es decir por el bien de todos y cada uno, para que todos seamos verdaderamente responsables de todos’. *La solidaridad se eleva al rango de virtud social fundamental, ya que se coloca en la dimensión de la justicia*” (el énfasis me pertenece).

En el nro. 195 del *Compendio*, se resume el principio: “El principio de solidaridad implica que los hombres de nuestro tiempo cultiven aún más la conciencia de la deuda que tienen con la sociedad en la cual están insertos: son deudores de aquellas condiciones que facilitan la existencia humana, así como del patrimonio, indivisible e indispensable, constituido por la cultura, el conocimiento científico y tecnológico, los bienes materiales e inmateriales, y todo aquello que la actividad humana ha producido.”

Es más, el Papa Francisco, con su llaneza al explicar las cosas, dijo que “la solidaridad es una palabra clave de la doctrina social. Pero nosotros, en este tiempo, corremos el riesgo de que la quiten del diccionario, porque es una palabra incómoda, pero también —permítidme— porque es casi una ‘mala’ palabra. Para la economía y el mercado, solidaridad es casi una mala palabra”³⁷.

IV. La extrapolación del principio de solidaridad al derecho público.

No se puede negar que es un concepto que tiene atracción, sentido ético, pero que su incorrecta utilización por malos gobiernos o políticos corruptos o autoritarios, puede provocar en realidad un deterioro a los miembros de la comunidad, cuando se coarta las posibilidades del desarrollo de las personas en libertad y bienestar.

1. León BOURGEOIS, llegó a sostener que la palabra solidaridad había recaído en el lenguaje político, y ella “expresa la *noción de un deber* a observar por todo hombre frente a sus semejantes, más extendido que el deber de justicia, más definido, más riguroso, más estrictamente obligatorio que el deber de caridad. Y este deber parece a ciertos espíritus revestir un carácter de *obligación social* tal que la sociedad puede prescribir, sancionar [*sanctionner*, que puede ser también “confirmar”] su ejecución” (el resaltado está en el texto)³⁸. (No puedo dejar de expresar que una afirmación así, tan entusiasta, es peligrosa: la solidaridad está en los corazones y *no puede imponerse*.)

El ya citado DUGUIT fue la espada jurídica más notable de la defensa del solidarismo en su versión iuspublicista, aunque algo extrema. Partió de una idea, atractiva por cierto, de que es una abstracción pensar que el hombre, como pretendía el

³⁶ Son tales, en el pensamiento de San Juan Pablo II, aquellas que, en general, en vez de estar regidas por la interdependencia y la solidaridad, entre naciones y pueblos, y entre los hombres, dominan diferentes formas de imperialismos y egoísmos personales. *Sollicitudo rei socialis*, nros. 36 y 37.

³⁷ Videomensaje con ocasión del Tercer Festival de la Doctrina Social de la Iglesia, Verona, 21-24/11/2013. Fuente: Vatican.va.

³⁸ BOURGEOIS, León: “L’idée de solidarité et ses conséquences sociales”, Primera conferencia, en , *AAVV Essai d’une philosophie de la solidarité*, Félix Alcan, París 1907, p. 2.

individualismo, tuviera originariamente un estado natural aislado del resto. Antes bien, opuso la necesidad de los otros seres humanos para poder satisfacer sus necesidades³⁹. A esa solidaridad, que la denominó también “interdependencia social”, la consideró la base del que rotuló “derecho objetivo”⁴⁰.

De acuerdo a su teoría, diríase extrema, el hombre *no tiene derechos sino deberes que cumplir*⁴¹. En ese sentido, sostuvo algo contradictorio: “La libertad es un derecho, sin duda, mas no una prerrogativa referente al hombre en cuanto hombre. La libertad es un derecho porque el hombre tiene el deber de desarrollar todo lo posible su actividad individual; puesto que su actividad individual es el factor esencial de la solidaridad por la división de trabajo”⁴².

En una de sus obras (que reúne una serie de lecciones dadas en la Universidad de Columbia, entre diciembre de 1920 y febrero de 1921), al exponer sobre “El concepto solidarista de la libertad”, comenzó por esto: “la libertad no es un derecho, es un deber.” Los derechos no los tenía el hombre en cuanto tal, sino en tanto ser social, y en esa visión solidarista “la idea de libertad-derecho desaparece para dejar lugar a la idea de libertad-deber, de libertad-función social”⁴³.

BODENHEIMER criticó duramente –y bien lo sabía, como emigrado del régimen nazi– dicha teoría, puesto que “no reconoce ningún derecho: únicamente deberes jurídicos. DUGUIT no ve que tener deberes y carecer de derechos es el destino de los esclavos. Su idea de basar todo el derecho en el principio de la ‘solidaridad social’ es una idea bien intencionada, pero está totalmente fuera de la realidad. La ‘solidaridad social’ en la sociedad moderna puede acaso ser impuesta mediante el uso del poder autocrático; pero el Derecho no puede ser nunca un instrumento para imponer a todos los grupos de la población una unidad de intereses”⁴⁴.

³⁹ DUGUIT, León: *Traité de Droit Constitutionnel*, 3ª ed. T. I, Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1927, pp. 82 y sigs.

⁴⁰ Ver también del mismo autor: *Manuel de Droit Constitutionnel*, 4ª ed. Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, París, 1923, pp. 5 y sigs.

⁴¹ Ese solidarismo de DUGUIT contenía una excesiva dosis doctrinaria que resumió el Decano de Burdeos en estos términos: “nuestra concepción de la regla jurídica [*règle de droit*] fundada sobre la solidaridad social difiere profundamente de la concepción corriente del derecho natural, entendido como un derecho ideal y absoluto. (...) En tanto el derecho objetivo se sustenta en la solidaridad social, el *derecho subjetivo* le deriva directa y lógicamente. En efecto, todo individuo al estar obligado por el derecho objetivo a cooperar a la solidaridad social, de ello le resulta necesariamente que tiene el *derecho* de hacer todo acto por el cual coopera a la solidaridad social y de impedir que cualquier obstaculice el cumplimiento del rol social que le incumbe. El hombre que vive en sociedad tiene derechos; pero estos derechos no son prerrogativas que le pertenecen en su calidad de hombre; son poderes que le pertenecen porque, en tanto hombre social, tiene un deber a cumplir y que él debe tener el poder de cumplir su deber. Se aprecia que se está lejos de la concepción del derecho individual. No son derechos naturales, individuales imprescriptibles del hombre, que son el fundamento de la regla de derecho que impone a los hombres vivientes en sociedad. Ello es, al contrario, porque existe una regla de derecho que obliga a cada hombre a cumplir un cierto rol social que cada hombre tiene sus derechos, los cuales tienen así por principio y por medida la misión que el debe cumplir.”, *Manuel ...*, cit., p. 12.

⁴² DUGUIT, *Manuel ...*, ob. cit., p. 12. Sobre el pensamiento de dicho autor en relación a la soldaridad: UTZ Arthur F.: *Ética social*, t. II, Herder, Barcelona, 1965, p. 186.

⁴³ DUGUIT, León: *Soberanía y libertad*, Francisco Beltrán, Madrid, 1924, pp. 221-223.

⁴⁴ BODENHEIMER, Edgar: *Teoría del Derecho*, trad. esp., Fondo de Cultura Económica, México, 1994, p. 227.

Con acierto, VILLEGAS BASAVILBASO escribió que “DUGUIT no ve que tener deberes y carecer de derechos es el destino de los esclavos”⁴⁵.

2. En el derecho público francés el camino de la solidaridad avanzó por el tan caro en ese derecho de la “*fraternidad*”, que si bien no figuró en las declaraciones iniciales de derechos de la Revolución Francesa, sí, en cambio, apareció poco después de ella en los edificios públicos, y en el Preámbulo de la Constitución de 1958.

Respecto a ella, HAURIU la concibió como una suerte de correctivo a los principios de igualdad y de libertad individual, y en ese contexto, advirtiendo que no todos los seres humanos, pese a las solemnes declaraciones de libertad e igualdad, no pueden acceder de hecho a un mínimo de vida que, es que el Estado se esfuerza para acudir en auxilio de los necesitados por medio de los servicios administrativos, entre ellos y principalmente la asistencia pública y otros medios de asistencia social.

Ello lo llevó a afirmar que el régimen administrativo, en su conjunto, corresponde a la categoría de la fraternidad. Él ha sido creado por razones de policía, pero su resultado es una asistencia fraternal⁴⁶. Confiado en las bondades del “régimen administrativo”, tal como él lo expuso en su obra, escribió que “*el régimen administrativo es un correctivo necesario al individualismo*”, mas advirtió que era necesario tener en cuenta que tal fraternidad, que era una carga pesada para la producción, “*no se torne en un socialismo de Estado que arruine la producción*. Hay allí un límite que no se puede sobrepasar”⁴⁷ (énfasis añadido).

Pese a que prácticamente los textos franceses no hacen referencia a la solidaridad, o, en todo caso a la fraternidad, TRUCHET, reconociendo que la palabra fraternidad no aparece en los textos ni en la jurisprudencia, en cierto modo las vinculó al referirse, en términos generales al servicio público, a la “solidaridad social” y a la responsabilidad sin falta, y a las medidas vinculadas a la lucha contra la precariedad y de exclusión de los necesitados⁴⁸.

3. El caso de Italia es interesante en relación con el principio de solidaridad. En efecto, en el art. 2 la República reconoce y garantiza los derechos inviolables del hombre, sea como individuo sea en las organizaciones sociales donde desarrolla su personalidad, y

⁴⁵ VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín: *Derecho Administrativo*, t. I, Tipográfica Editora Argentina (T.E.A.), Buenos Aires, 1959, p. 21.

⁴⁶ HAURIU, Maurice: *Précis de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., Sirey, Paris, 1929, p. 644.

⁴⁷ Id., p. 644.

⁴⁸ TRUCHET, Didier: *Droit administratif*, 4ª ed., Presses Universitaires de France (PUF), París, 2011, pp. 82 y 430. Debo destacar una obra muy importante en el derecho francés que ha puesto de relieve el principio de fraternidad y su influencia: Michel BORGETTO: *La notion de fraternité en droit public français*, L.G.D.J., París, 1991; y del mismo autor: “Sur le principe constitutionnel de fraternité”, en la revista electrónica *Revue de droit et libertés fondamentaux*, RDLF 2018 chron. n°14. Este último artículo fue publicado a raíz de la sentencia del Consejo Constitucional francés del 6 de julio de 2018 (decisión n° 2018-717/718 QPC) que elevó el principio de fraternidad al nivel de “*principio de valor constitucional*”. Si bien se aplicó en el ámbito penal, por cuanto se trataba de la configuración como delito del asilo a extranjeros irregulares. Hay a mi modo de ver tela para cortar en cuanto a la posibilidad de hacerlo extensivo al ámbito del Derecho Administrativo. Aunque adelante que en el derecho argentino, partiendo de la base de que el principio o valor fraternidad no surge del texto explícito de nuestra Constitución Nacional, como sí ocurre en el texto francés (arts. 2 y 72-3), tal cuestión no sería en principio motivo de discusión sobre su existencia o aplicación.

requiere del cumplimiento de los “*deberes inderogables de solidaridad política, económica y social*”⁴⁹.

En el art. 3, párrafo segundo se dispone que corresponde a la República remover los obstáculos de orden económico y social que limitan de hecho la libertad y la igualdad de los ciudadanos, impiden el pleno desarrollo de la persona humana y la efectiva participación de todos los trabajadores en la organización política, económica y social del país⁵⁰.

El tema de la solidaridad ha sido visto, por lo que se puede apreciar en la literatura jurídica italiana, más como un principio social, diríase “de base”, que un principio jurídico que guíe la acción administrativa, pero que, si embargo tiene influencia en otros principios de la acción administrativa⁵¹. En este sentido, se lo ha considerado como un principio personalista, de influencia, entre otras, de la doctrina social católica, entendido como el reconocimiento de la dignidad humana, no en el sentido individualista. En esa visión personalista, abierta al “*hombre situado*”, se entiende que el ser humano está radicado en la sociedad y al mismo tiempo se da un pluralismo social, de manera de no ver a la persona como un individuo aislado⁵².

La Corte Constitucional italiana ha rotulado al principio como “derecho-deber de solidaridad”⁵³, y sostuvo que se trata de un principio que comportando originariamente la connotación del hombre en sociedad “*es puesto en la Constitución entre los valores fundantes del ordenamiento jurídico, tanto al ser solemnemente reconocido y garantido, entre los derechos inviolables del hombre en el art. 2 de la Carta constitucional, como base de la convivencia social normativamente prefigurada por el Constituyente*”⁵⁴.

⁴⁹ “*La Repubblica riconosce e garantisce i diritti inviolabili dell'uomo, sia come singolo, sia nelle formazioni sociali ove si svolge la sua personalità, e richiede l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale.*”

⁵⁰ “*È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e la uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.*”

⁵¹ SORACE, Domenico: *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, 6ª ed., Il Mulino, Bologna, 2012, pp. 20 y 53. GALLEOTTI, Serio: “Il valore della solidarietà”, en la revista *Diritto e Società*, 1996/1, pp. 1 y sigs. Ver también: MARZANATI, Anna-MATTIONI, Angelo (dir.): *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007.

⁵² GALLEOTTI, , art. cit. Ver también FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “La solidaridad como principio constitucional”, en la revista *Teoría y Realidad Constitucional*, de la Universidad de Educación a Distancia (UNED), nro. 30, 2012, pp. 139 y sigs.

⁵³ Sentencia 107/2012, del 25 de febrero. Se trataba de un caso de Indemnización a favor de personas damnificadas por complicaciones irreversibles a causa de vacunaciones obligatorias, transfusiones y suministros de hemoderivados.

⁵⁴ Cit. por GALLEOTTI. Reproduzco el párrafo de la sentencia, que trataba de una cuestión planteada por la provincia autónoma de Bolzano respecto a la regulación del voluntariado: “*Esso è, in altre parole, la più diretta realizzazione del principio di solidarietà sociale, per il quale la persona è chiamata ad agire non per calcolo utilitaristico o per imposizione di un'autorità, ma per libera e spontanea espressione della profonda socialità che caratterizza la persona stessa. Si tratta di un principio che, comportando l'originaria connotazione dell'uomouti socius, è posto dalla Costituzione tra i valori fondanti dell'ordinamento giuridico, tanto da essere solennemente riconosciuto e garantito, insieme ai diritti inviolabili dell'uomo, dall'art.2 della Carta costituzionale come base della convivenza sociale normativamente prefigurata dal Costituente.*”

GALLEOTTI, ha descrito al principio no sólo como valor constitucional, sino como valor de principio supremo, que funda la Constitución italiana, de donde se desprende que “el principio de solidaridad es co-esencial a la existencia de la constitución misma, y por ello es la base de nuestra convivencia democrática.”

4. En España, si bien no aparece con la impronta de la Constitución italiana, ha merecido mención en el art. 2 de la Constitución de 1978, aunque con un talante diverso: “*La Constitución 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.*”

He podido apreciar que en nuestra materia, la solidaridad se la ha trasladado al ámbito de las relaciones con las regiones. Empero, desde el ángulo de los constitucionalistas se le atribuyó algo más. Reproduzco lo que ha escrito FERNÁNDEZ SEGADO al respecto: “La solidaridad, conjuntamente con la libertad, la igualdad y la justicia, han venido a conformar la que creo que bien podría tildarse de tetralogía axiológica del Estado social de nuestro tiempo. Ciertamente, la solidaridad ha sido una noción de menor relevancia dogmática que, por ejemplo, las de libertad e igualdad, pero lo cierto es que , con el devenir del tiempo, la solidaridad, piedra angular de la herencia cultural del humanismo cristiano, se ha convertido en un valor de referencia meta-ideológico, o lo que es igual, en una referencia axiológica general reivindicada desde cualquier posición ideológica”⁵⁵.

En la interpretación constitucional se ha dado un espectro bastante amplio al principio, como por ejemplo en materia de medio ambiente, en la protección de la salud, en la obligación de enseñanza básica, en el deber de contribuir al sostenimiento de los gastos públicos, etc., principio que se considera que subyace en otros principios constitucionales⁵⁶.

Un criterio amplio en cuanto a la incidencia del principio lo muestra REAL FERRER, que en cierto modo lo vincularía a la idea de fraternidad de HAURIUO. En efecto, sostiene que el Derecho Administrativo se justifica por la existencia de una organización singular, que carecería de sentido si no existiese una función a realizar (que es la administrativa) Se pregunta entonces, “¿Qué existe antes y da sentido a todo? ¿Cuál es el elemento subyacente? La respuesta *no puede ser otra que la solidaridad*” (énfasis añadido)⁵⁷. Agrega que la solidaridad convierte la acción dispersa en acción colectiva, lo privado en público, y, luego de formular tipos de solidaridad, afirma que “el Estado democrático de Derecho se basa en la solidaridad de grupo, política”, preguntándose si no será que la división de poderes es el “instrumento natural y necesario del Estado democrático de Derecho”, que sustentará la articulación política de la colectividad en la existencia de vínculos solidarios entre todos los ciudadanos.

⁵⁵ FERNANDEZ SEGADO, “La solidaridad ...”, art. cit.

⁵⁶ FERNANDEZ SEGADO, “La solidaridad ...”, art. cit.

⁵⁷ REAL FERRER, Gabriel: “La solidaridad en el Derecho Administrativo”, en Revista de Administración Pública, nro 161, mayo-agosto, 2003, pp. 123 y sigs. Del mismo autor ver también “Solidaridad (principio de)”, MUÑOZ MACHADO (Director): *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, t. II, pp. 2454 y sigs.

Este autor, que es uno de los que más trató el principio en materia administrativa, puso como muestra de las manifestaciones de aquél el servicio público, la policía y el fomento, y otras acciones prioritarias como la lucha contra las desigualdades y contra las distintas formas de marginación. Entre las formas, destaca la “solidaridad institucionalizada”, a través de organizaciones creadas con ese fin, que las lleva, entre otras cosas, a ostentar “potestades exorbitantes al Derecho común”.

En una visión que puedo compartir, afirma el autor que la solidaridad está siempre presente en las relaciones de la Administración, puesto que la “acción pública es, sobre todo, ‘acción solidaria’, y en esta noción se encuentra implícita la idea de interés general”. Y en ese orden lógico afirma cuando aparece el Derecho privado en la relación jurídico administrativa, queda él afectado de un modo u otro, mas “no es Derecho de la Administración como lo es el Derecho administrativo, pero es Derecho *con* Administración.” RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ⁵⁸, ha señalado en distintas partes la idea de solidaridad en el marco del Estado Social de Derecho. De su lectura se extrae la idea de la esencialidad del principio en la base de la relación iusadministrativa y la actuación estatal.

El autor hace mención en distintas partes de su extensa obra al principio, afirmando que solidaridad y libertad (otra forma de expresar el poder y la libertad) son dos caras de la misma moneda, que, si bien son conceptos diversos, son complementarios. “Es más –agrega– en el Estado social y democrático de Derecho son conceptos que deben plasmarse en la planta y esencia de todas y cada una de las instituciones, conceptos y categorías del Derecho Administrativo”⁵⁹.

En especial, resalta algo que será ulteriormente útil en la presente exposición: la solidaridad no puede ser obligada, puesto que es el resultado de una libre opción⁶⁰. Una frase resume la idea: “la alianza entre Estado y Sociedad es una garantía para propiciar las mejores condiciones posibles que garanticen la búsqueda del libre desarrollo de la personalidad individuo en el marco de la solidaridad. Al Estado no le queda más remedio en el marco del Estado social que colaborar a que la sociedad, a través de sus iniciativas y sus instituciones, asuma el protagonismo que le es propio en orden al libre y solidario desarrollo de las personas”⁶¹.

5. Merece traerse aquí el pensamiento ético del siempre recordado profesor y maestro COMADIRA, quien tuvo una visión solidarista sobre el rol de los individuos en sus relaciones entre sí y con la sociedad, cuando trató el denominado *régimen exorbitante* y la búsqueda de equilibrio que para el implicaba: “Es necesario, para ello, adherir a una visión servicial y no opresiva de la prerrogativa pública y a una concepción solidaria del derecho individual”⁶².

⁵⁸ RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime: *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales*, Global Press-INAP, Sevilla-Madrid, 2015.

⁵⁹ Ob. cit., p. 39

⁶⁰ Ob. cit. pp. 148-149.

⁶¹ Ob. cit., p. 204.

⁶² COMADIRA, Julio Rodolfo, ESCOLA, Héctor Jorge y COMADIRA, Julio Pablo: *Curso de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires 2012, t. I, p. 18 y p. 16.

6. Finalmente, pongo de relieve que el capítulo de la *responsabilidad estatal* fue un campo propicio para la utilización de la solidaridad, como se puede ver, entre muchos otros, en una monografía específica de GARRIDO FALLA⁶³.

V. El derecho argentino.

En la Constitución de la República Argentina, texto conforme a la reforma del año 1994, se habla de la solidaridad en tópicos específicos, en primer lugar, en materia de coparticipación de impuestos, donde se lee en el art. 75, inc.2, que:

"La distribución entre la Nación, las provincias y la ciudad de Buenos Aires y entre éstas, se efectuará en relación directa a las competencias, servicios y funciones de cada una de ellas contemplando criterios objetivos de reparto; será equitativa, solidaria y dará prioridad al logro de un grado equivalente de desarrollo, calidad de vida e igualdad de oportunidades en todo el territorio nacional."

Y en el art. 102 se lee:

"Cada ministro es responsable de los actos que legaliza; y solidariamente de los que acuerda con sus colegas."

No obstante, el reflejo del principio podría apreciarse en determinados pronunciamientos jurisprudenciales, más allá de que lo hayan mencionado.

1. Un primer pronunciamiento –entre tantos otros que se pueden reunir en sentido análogo– es el caso “*Asociación Benghalensis*”⁶⁴, de la Sala I de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, del 21/10/1997, en el que aunque no se habló de la solidaridad, ella en cierto sentido estaba escondida dentro de otros principios, como el bien común. Trataba el caso de la demora y discusión burocrática en torno a la entrega de medicinas para el tratamiento del SIDA. Se dijo allí que

“el Estado nacional, en cumplimiento de su deber natural de proteger la salud pública, ha asumido, por razones de bien común, una obligación específica en el caso de esta terrible enfermedad, la cual, aunque afecte en forma efectiva a un número determinado de personas, lo cierto es que la comunidad –sin distinción alguna– se encuentra potencialmente en peligro frente a su flagelo. En definitiva, la asunción por el Estado de tal obligación es una consecuencia de la manda constitucional ínsita en su letra de la protección de la vida y la salud (cfr. Preámbulo, arts. 14, 14 nuevo, 18 19 y 33) y del cumplimiento de los pactos con jerarquía constitucional ...

“La defensa de la salud es una consecuencia de la protección del derecho a la vida, valor supremo en un Estado de Derecho, que ‘en la escala de prerrogativas humanas ocupa el primer puesto’ (Marienhoff, Miguel S.: ‘El Derecho a la Libertad integral del ciudadano’, publicado en *Anales de la Academia Nacional de Derecho*, Año XII, 2ª época, Nro. 9). De tal forma, frente a esa determinación de asumir una obligación concreta en la lucha contra la enfermedad, el accionar del Estado de incumplir o cumplir mal con su deber de proveer de medicamentos

⁶³ GARRIDO FALLA, Fernando: “La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”, *Revista de Administración Pública*, nro. 119, mayo-agosto 1989, pp. 7 y sigs.

⁶⁴ *El Derecho (ED)*, 178-773. Con el comentario valioso de nuestra recordada amiga Martha ZILLI DE MIRANDA.

a enfermos de V.H.I. /S.I.D.A., constituye una omisión que roza la violación de los derechos humanos reconocidos en la Constitución Nacional ...”

El pronunciamiento fue confirmado por la Corte Suprema⁶⁵. En primer lugar, el Procurador General de la Nación, Nicolás BECERRA, dijo en su dictamen, al que adhirió la mayoría del Tribunal⁶⁶ señaló que

“la vida de los individuos y su protección -en especial el derecho a la salud- constituyen un bien fundamental en sí mismo que, a su vez, resulta imprescindible para el ejercicio de la autonomía personal (art. 19, Constitución Nacional). El derecho a la vida, más que un derecho no enumerado en los términos del art. 33 de la Constitución Nacional, es un derecho implícito, ya que el ejercicio de los derechos reconocidos expresamente requiere necesariamente de él. A su vez, el derecho a la salud, máxime cuando se trata de enfermedades graves, está íntimamente relacionado con el primero y con el principio de la autonomía personal (art. 19, Constitución Nacional), toda vez que un individuo gravemente enfermo no está en condiciones de optar libremente por su propio plan de vida -principio de autonomía-.

“A mayor abundamiento, el derecho a la salud, desde el punto de vista normativo, está reconocido en los tratados internacionales con rango constitucional (art. 75 inc. 22, Constitución Nacional), entre ellos, el art. 12 inc. c del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; inc. 1º arts. 4º y 5º de la Convención sobre Derechos Humanos -Pacto de San José de Costa Rica- e inc. 1º del art. 6º del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, extensivo no sólo a la salud individual sino también a la salud colectiva.

“*El Estado no sólo debe abstenerse de interferir en el ejercicio de los derechos individuales sino que tiene, además, el deber de realizar prestaciones positivas, de manera tal que el ejercicio de aquéllos no se torne ilusorio*” (el énfasis me pertenece).

Cabe destacar que en el voto concurrente del juez Adolfo VÁZQUEZ se dijo que la normativa implicada en la materia,

“pone de manifiesto la intención del legislador de dar a la lucha contra el VIH el carácter de orden público, así como también de resguardar ciertos valores básicos para asegurar la *solidaridad social*” (el énfasis me pertenece).

2. El caso “Verbrugge”, sentencia del 30/8/1999⁶⁷, en el que intervino el mismo tribunal contencioso administrativo citado en el nro. anterior, donde se discutía la falta de cumplimiento por parte de la concesionaria de la construcción de accesos para personas con capacidades diferentes, se dijo:

“Vale señalar que al respecto se ha dicho: 'Todo ser humano posee capacidades innatas que han de ser desarrolladas. De ello depende la plena realización de su personalidad y también conveniente inserción en el contexto social del propio ambiente' (Juan Pablo II, mensaje del 8/12/98 para la Jornada Mundial de la Paz del 1º de enero de 1999, ap. 8).

⁶⁵ Fallos: 323: 1339 (2000).

⁶⁶ Tres jueces se adhirieron al dictamen, dos dieron su voto concurrente en forma conjunta, y uno su voto individual, y hubieron tres disidencias.

⁶⁷ Revista El Derecho (ED), tº 185-995.

“Y, precisamente, tales capacidades —muchas veces soslayadas, ignoradas u olvidadas— se ven obstruidas por los impedimentos físicos que ellos encuentran en la urbe, que, en definitiva se constituyen en un menoscabo del derecho del ser humano a un desarrollo integral de su persona —desde su concepción en el seno materno—, entendido este como la expresión unitaria de los derechos humanos fundamentales declarados en nuestra Constitución Nacional y documentos internacionales con jerarquía constitucional (art. 75, inc. 22; cfr. asimismo la manda establecida en su inc. 23, primer párrafo última parte, y el art. 22 de la Declaración Universal de Derechos Humanos), ello, en orden al cumplimiento de sus fines existenciales, individuales, sociales y comunitarios.

“No hay que olvidar que '[d]ado que la persona minusválida es un sujeto con todos los derechos, debe facilitársele el participar en la vida de la sociedad en todas las dimensiones y a todos los niveles que sean accesibles a sus posibilidades' (Juan Pablo II, encíclica 'Laborem Exercens', ap. 22; ...).”

El tribunal finalmente ordenó que se habilitaran las rampas provisorias hasta que se construyeran las definitivas.

3. En el caso “Campodónico de Bivacqua”⁶⁸, otra vez la Corte Suprema tuvo que tratar el recurrente tema de la negativa a suministrar medicamentos, esta vez del tipo oncológicos al hijo de la actora, que padecía un tipo de enfermedad para cuyo tratamiento los necesitaba. Cuestiones burocráticas en punto al orden de competencias y problemas de la obra social determinaban una situación en la que el niño estaba sin los medicamentos necesarios.

La Cámara Federal de Apelaciones de Córdoba había hecho lugar a la acción entablada, y entre otros fundamentos, mencionó la solidaridad:

“a) Los derechos a la vida y a la preservación de la salud reconocidos por los arts. 14, 14 bis, 18, 19 y 33 de la Ley Fundamental y los tratados internacionales de jerarquía constitucional, conllevan deberes correlativos que el Estado debe asumir en la organización del servicio sanitario.

“b) El *principio de actuación subsidiaria* que rige en esta materia *se articula con la regla de solidaridad social*, pues el Estado debe garantizar una cobertura asistencial a todos los ciudadanos, sin discriminación social, económica, cultural o geográfica (art. 1º, ley 23.661), y ello impone su intervención cuando se encuentra superada la capacidad de previsión de los individuos o pequeñas comunidades.

(...)

“ch) Frente a la actuación deficiente de la entidad médica sindical, la situación de precariedad laboral y económica de la familia y el estado de extrema urgencia que reviste el suministro del remedio requerido, es el Estado Nacional —mediante el ministerio demandado— el que debe *intervenir subsidiariamente* para dar adecuada tutela a los derechos del menor, sin perjuicio de que efectúe los trámites necesarios para lograr que esa asistencia sea realizada de modo regular y efectivo por los organismos que correspondan” (los resaltados me pertenecen).

La Corte Suprema confirmó la sentencia en un extenso y valorable pronunciamiento. Así, recordando sus precedentes sostuvo que:

⁶⁸ Fallos: 323: 3229 (2000).

“el Tribunal ha considerado que el derecho a la vida es el primer derecho de la persona humana que resulta reconocido y garantizado por la Constitución Nacional (Fallos: 302:1284; 310:112). También ha dicho que el hombre es eje y centro de todo el sistema jurídico y en tanto fin en sí mismo -más allá de su naturaleza trascendente- su persona es inviolable y constituye valor fundamental con respecto al cual los restantes valores tienen siempre carácter instrumental (Fallos: 316:479, votos concurrentes).”

Luego, estudiando la normativa nacional y los tratados firmados por nuestro país, afirmó que:

“frente al énfasis puesto en los tratados internacionales para preservar la vida de los niños, *el Estado no puede desentenderse de sus deberes* haciendo recaer el mayor peso en la realización del servicio de salud en entidades que, como en el caso, no han dado siempre adecuada tutela asistencial, conclusión que lleva en el sub examine a dar preferente atención a las necesidades derivadas de la minusvalía del menor y revaloriza la labor que debe desarrollar con tal finalidad la autoridad de aplicación” (el énfasis me pertenece).

Hay aquí algo importante, especialmente en el pronunciamiento de la Cámara Federal: la solidaridad es el sustento, diríamos ético, de la aplicación del principio de subsidiaridad.

4. Un caso que podría mencionarse como de solidaridad social fue el motivó la intervención de la Corte Suprema en el caso “Massa”⁶⁹, vinculado a la pesificación asimétrica que se hizo en nuestro país luego de la crisis del año 2001. La crisis económica y la desvalorización monetaria llevaron a la adopción de medidas de emergencia. Ante los cientos de miles de acciones judiciales (juicios de amparo) iniciados por ahorristas e inversores, en un primer momento tanto los tribunales federales como la Corte Suprema habían declarado la inconstitucionalidad de las medidas adoptadas que habían perjudicado a los ahorristas⁷⁰. Sin embargo, poco más de un año después, en el caso “Bustos”⁷¹ tiempo después y con el cambio de gobierno, la Corte, con su nueva integración parcial, varió por mayoría el criterio anterior.

En el caso “Massa”, con nueva integración (sólo quedaban los jueces FAYT y MAQUEDA), la Corte fijó un nuevo valor a la moneda, conforme, en términos generales, a un “consenso” al que habían llegado los jueces, ante la gravedad institucional; de su lado el juez LORENZETTI mencionó la “paz social”. En efecto, votaron la sentencia los jueces HIGHTON DE NOLASCO y ZAFFARONI, y concurrentemente y en forma individual, los jueces FAYT, LORENZETTI Y ARGIBAY. Los dos primeros, y en cierto sentido el juez LORENZETTI, se alinearón en la misma directriz de “Bustos”; en cambio el juez FAYT mantuvo su posición fijada en votos anteriores, y la jueza ARGIBAY produjo un voto sorprendente por su realismo, que, en definitiva, apuntaba a la inconstitucionalidad de lo actuado⁷². El juez MAQUEDA no votó, pese a que lo había hecho en “Bustos”.

Lo curioso de este pronunciamiento es que la mayoría sostuvo la constitucionalidad de la pesificación, mientras que la minoría la inconstitucionalidad. Pero el punto de encuentro fue el *consenso* ante la situación que se vivía. Entonces, si

⁶⁹ Fallos: 329:5913; 2006

⁷⁰ Casos “Smith”(Fallos: 325:28; 2002) y “Provincia de San Luis”(Fallos: 326:417; del 5/3/200).

⁷¹ Fallos: 327:4495, del 26/10/2004.

⁷² Tuve oportunidad de comentar el voto en El Derecho, suplemento Derecho Administrativo, del 30/4/2007, bajo el título: “El voto de la jueza Carmen M. Argibay en la causa «Massa»”, al que me remito.

una sentencia tiene que guardar coherencia entre el razonamiento y la decisión, es evidente que el razonamiento meramente jurídico fallaba.

Por lo tanto fue a mi juicio algo más, aunque no se nombre su *esencia*, algo más que la “*decisión consensuada*” que se lee en sus fundamentos: fue la *concordia*, la *paz social*, la *solidaridad* o la *equidad*, encuádrelo o denomíneselo como quiera, lo que primó (me afirmo en la *equidad*).

5. En el caso conocido como “Q”⁷³, la Corte se enfrentó con un tema ciertamente grave: la actora, por derecho propio y en representación de su hijo que sufría una discapacidad producida por una encefalopatía crónica no evolutiva, había iniciado una acción de amparo contra el Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para que cesara en su conducta, que consideraba ilegítima, al denegarle la inclusión en programas gubernamentales en materia de vivienda y por no proporcionarle alternativas para salir de la “situación de calle” en la que se encontraba con su hijo, lo que violaba sus derechos a la salud, la dignidad y la vivienda. A esos fines había solicitado una solución que les permitiera acceder a una vivienda en condiciones dignas de habitabilidad, preservándose su integridad familiar. Y, en caso de asignarse un subsidio, debía ser suficiente a esos fines.

En la especie, la Corte desplegó un amplio esquema argumentativo favorable a la decisión tuitiva que adoptaría finalmente. Mas, en lo que interesa en la presente exposición, destacaría este párrafo:

“cabe recordar que ha sostenido esta Corte que los menores, máxime en circunstancias en que se encuentra comprometida su salud y su normal desarrollo, a más de la especial atención que requieren de quienes están directamente obligados a su cuidado, requieren también la de los jueces y de la sociedad toda; más aún si se tiene en cuenta la consideración primordial del interés del niño que la Convención sobre los Derechos del Niño, a la que ya se ha hecho mención, impone a toda autoridad nacional en los asuntos concernientes a ellos (Fallos: 327:2127).”

La Corte entonces valoró la situación y las circunstancias que rodeaban al caso, y al respecto argumento que

“en la presente circunstancia se impone que el Estado intervenga con asistencia social en forma integral”.

El pronunciamiento presenta distintas facetas para estudiar. Lo transcripto es sólo para servir como fundamento de la opinión personal que daré sobre el objeto del presente trabajo.

VI. ¿Es la solidaridad un principio jurídico?

A. Principios y valores.

La referencia constante al principio de solidaridad lleva en primer lugar a preguntarse si –como al inicio señalé– se trata o no de un principio general del Derecho. No este ni el lugar ni el momento para exponer un desarrollo de lo que son los principios generales

⁷³ Fallos: 335:452 (2012). Las iniciales se utilizan en nuestra jurisprudencia para guardar la identidad y privacidad de los involucrados en delicadas materias.

del Derecho ni su evolución. Ya tuve oportunidad de referirme a ellos en otros lugares⁷⁴. Sólo mencionaré algunos aspectos que servirán de guía para mi postulación.

1. En primer lugar, un autor que tuvo particular empeño en el estudio de los principios generales del Derecho fue Jean RIVERO, para quien dichos principios tenían carácter obligatorio para la Administración; su fuerza obligatoria no les viene de una fuente escrita (citó el *arrêt* “Aramu”); no se trata de reglas provenientes de las costumbres, ni de la tradición ni de la opinión, y finalmente, el juez no las crea, sino que constata su existencia⁷⁵. Fiel a su concepción iusfilosófica, de raíz católica, sostuvo que “hay en la razón de todo sistema de derecho, una concepción del hombre y del mundo, que implica cierto número de postulados. Es a este fondo ético que se remontan los principios generales”⁷⁶.

2. Aparece aquí el tema de los valores jurídicos. PÉREZ LUÑO⁷⁷, inspirado en el argentino Genaro CARRIÓ⁷⁸, señaló que entre los distintos significados de los principios generales se aludía a ciertos *juicios de valor* que recogen exigencias básicas de justicia y moral positivas. En ese sentido, los valores son *criterios básicos* para enjuiciar las acciones, ordenar la convivencia y establecer sus fines; se trata de las *opciones ético-sociales* básicas que deben presidir el orden político, jurídico, económico y cultural.

La diferencia entre unos y otros aparece en el *diferente grado de concreción* de ambos. Los valores no contienen especificaciones sobre los supuestos en que deben ser aplicados, ni las consecuencias jurídicas que deben seguirse en concreto: son ideas directivas generales del ordenamiento que forman el contexto histórico-espiritual en la interpretación de la Constitución. En cambio, los principios entrañan un mayor grado de concreción y especificación respecto de las situaciones a las que pueden ser aplicados y sus consecuencias, pero sin ser aún normas analíticas. Por lo tanto, se les asigne un significado hermenéutico (metodológico), o como fuentes del Derecho (ontológico) o como determinaciones de valor (axiológico), “reciben su peculiar orientación de sentido de aquellos valores que especifican o concretan”⁷⁹.

De tal modo, *los valores tienden a concretarse en principios*, y éstos se incorporan en disposiciones específicas o casuísticas en las que los supuestos de aplicación y las consecuencias se hallan tipificadas en términos de mayor precisión. Mas tanto los valores como los principios constitucionales no precisan estar desarrollados en normas específicas para su aplicación, porque constituyen auténticas normas constitucionales⁸⁰.

⁷⁴ COVIELLO, Pedro José Jorge: *La protección de la confianza del administrado. Derecho argentino y derecho comparado*. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004, pp.293 y sigs. También en “Los principios y valores como fuente del Derecho Administrativo”, en *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral. Facultad de Derecho*, Ediciones RAP, Buenos Aires, 2009, pp. 729 y sigs.

⁷⁵ RIVERO, Jean y Waline, Jean : *Droit Administratif*, 18^a ed., Dalloz, París, 200, pp. 72-73, § 73.

⁷⁶ Ob. cit., p. 73.

⁷⁷ PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, 4^a ed. Tecnos, Madrid, 1991, ps. 286 y ss.

⁷⁸ El trabajo de CARRIÓ es “Principi di diritto e positivismo giuridico”, en la obra dirigida por R. GUASTINI *Problemi di teoria del diritto*, Bolonia, 1980.

⁷⁹ CARRIÓ, Genaro: *Notas sobre derecho y lenguaje*, 4ta. ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, p. 292.

⁸⁰ CARRIÓ, *Notas...*, cit., p. 292.

En análoga línea de pensamiento encontramos a PAREJO ALFONSO⁸¹, Quien asigna a los principios y valores carácter normativo, aunque restringiéndolo respecto a estos últimos.

3. ALEXY parece más bien identificar el contenido de ambos conforme surge de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional alemán. Al respecto situó los valores en un campo distinto —y más elevado— que el jurídico. Sobre la idea de que existen *conceptos deontológicos*, que son los de mandato, prohibición, permisión y del derecho a algo, y *conceptos axiológicos*, que no contienen un mandato o deber ser, sino que se refieren a lo que es bueno, distingue los principios de los valores en que los primeros son *deontológicos* y los segundos *axiológicos*⁸².

Ahora bien, considera que el modelo de los principios, por ser *deontológico*, obtiene muchas más ventajas que el de valores, puesto que aquél da lugar a menos falsas interpretaciones que éste⁸³. Los valores, por ser *axiológicos*, según el autor, no nos hablan de mandato o deber, “sino el de lo bueno”⁸⁴. De otra parte, en relación a los principios jurídicos, el autor ha dicho que tanto las reglas como los principios son normas, porque dicen lo que debe ser. Empero, las reglas son precisas: se cumplen o no; mientras que los principios son lo que él denomina *mandatos de optimización*, cuya generalidad determina que se puedan cumplir de diverso grado según las circunstancias⁸⁵. Más abajo me referiré a la postura de CASSAGNE, que comparto.

DWORKIN bajo el rótulo de “principios”, distinguió entre las *policias* (políticas) o directrices políticas, que son los tipos de estándares que proponen objetivos que deben ser alcanzados (políticos, sociales, etc.); los *principios*, que son estándares que deben ser observados por una exigencia de la justicia de la equidad o alguna otra dimensión de la moralidad; y las *normas o reglas*, que son aplicables a la manera de disyuntivas⁸⁶.

4. Para Rodolfo VIGO⁸⁷ los valores plantean requerimientos o exigencias que desbordan el campo de lo jurídico, que corresponde que sean dilucidados por la ética o la filosofía práctica, pues los tratamientos que puede aportar la filosofía jurídica resultan insuficientes. En cambio, los principios son la proyección al campo del derecho o el puente entre los valores y las reglas jurídicas, cuyo estudio compete a los iusfilósofos⁸⁸. Los valores sirven, entonces, en el núcleo básico ético-informador, orientador y legitimador último del ordenamiento jurídico, o, en otros términos, tienen una función crítica y orientadora de la producción jurídica; mientras que los principios funcionan como auténticas fuentes del derecho, a los que pueden recurrir de manera directa los

⁸¹ PAREJO ALFONSO, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990, ps. 139 y sigs.

⁸² ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª reimpr., Madrid, 2001, p. 139. La distinción de conceptos —a la que se agrega la de antropológicos— pertenece a WRIGHT, Henrik G. von, *The logic of preference*, cit. en dicha p., nota 161. También, y en forma más abreviada, del mismo autor, dos importantes obras: *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Universidad del Externado, Bogotá, 2003, *passim*. ; y *El concepto y la validez del derecho*, Gedisa, Barcelona, 2004, pp. 161 y sigs.

⁸³ ALEXY, R., *Teoría...*, cit., p. 147.

⁸⁴ Ob. cit., p. 139.

⁸⁵ Id., pp. 83 y 86-87.

⁸⁶ DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993, pp. 72 y 75.

⁸⁷ VIGO, Rodolfo, *Interpretación constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, ps. 64 y ss., Id.: *Los principios jurídicos. Perspectiva jurisprudencial*; Depalma, Buenos Aires, 2000, pp. 91 y sigs.

⁸⁸ VIGO, , *Interpretación...*, cit., p. 72, y *Los principios...*, cit., p. 93.

juristas al crear, interpretar o aplicar el Derecho⁸⁹.

5. CASSAGNE es uno de los autores que en forma prolífica más páginas dedicó al estudio de los principios generales en el Derecho Administrativo, sosteniendo al respecto que “su vigencia como fuentes no depende de su recepción formal por el ordenamiento positivo, puesto que constituyen el fundamento de las demás fuentes del derecho. Por lo tanto, los principios generales del derecho, aun los no legislados, tienen primacía tanto sobre las normas legales y reglamentarias como sobre la costumbre y la jurisprudencia”⁹⁰. En otros términos, no negó su carácter normativo o preceptivo.

En tiempos próximos, expuso que la distinción entre valores y principios dista de ser precisa, agregando algo bien cierto: “todo principio contiene un valor pero no todo valor configura un principio jurídico exigible como tal (vgr. la amistad)”⁹¹. Sin embargo, y esto importa en punto a lo que más abajo diré, difiere de la posición de ALEXY en cuanto a la visión de los principios jurídicos como mandatos de optimización. Antes bien, entiende que los principios son más bien mandatos de aplicación imperativa, y que los de optimización se parecen a lo que en el Derecho Constitucional se conoce como normas o cláusulas programáticas⁹², en cuanto son directivas política, económicas o sociales tendientes a orientar al legislador o al funcionario en determinado sentido a través de estándares indeterminados con respecto a las decisiones que adopte⁹³.

6. Hace ya tiempo que he escrito que tanto los principios jurídicos como los valores, e igualmente las normas, son *preceptivos*⁹⁴. Y así mientras el valor se eleva a dimensiones superiores éticas y filosóficas, de modo que no todos pueden traerse a las orillas del mundo jurídico, los principios jurídicos los concretan aunque genéricamente a las situaciones en las que cabe su aplicación⁹⁵.

⁸⁹ VIGO, R., *Interpretación...*, cit., p. 75

⁹⁰ CASSAGNE, Juan Carlos: “Los principios generales del derecho en el derecho administrativo”, separata de la revista *Anales* de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, 1988. El trabajo fue luego publicado bajo el mismo título en Buenos Aires, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988, p. 34.

⁹¹ CASSAGNE, *Los grandes principios del derecho público. Constitucional y administrativo*, Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, 2015, pp. 34 y sigs.

⁹² En nuestra doctrina se han distinguido las normas constitucionales *declarativas*, *programáticas* y *operativas*. En lo que aquí interesa, Las primeras son simplemente solemnes declaraciones, que si bien para algunos no tendrían contenido jurídico, sí en cambio sirven como pautas de interpretación, y aún invalidantes de las normas ordinarias que se opusieran a ellas. Las programáticas son normas no operativas, que requieren el dictado de normas ordinarias o reglamentarias. Esto da lugar al arduo tema de la inconstitucionalidad por omisión. Ver *Sagüés*, Néstor Pedro: *Elementos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1997, t. 1, pp. 92 y sigs.

⁹³ CASSAGNE, *Los grandes principios del derecho público.*, cit., pp. 38 y 39.

⁹⁴ COVIELLO, “Los principios y valores ...”, cit., p. 753.

⁹⁵ No es mi deseo extenderme más en el tópico presente, pero, dada la presencia en mí de sangre uruguaya por el lado de mi abuela paterna, y en homenaje a nuestros hermanos uruguayos, no puedo dejar de citar al ilustre jurista BARBÉ PÉREZ, quien luego de considerar los principios generales del derecho como fuente directa y principal del ordenamiento jurídico del Uruguay, apuntó que es ontológicamente la realidad de la persona humana y de la sociedad la que determina el derecho, por lo que aquéllos “no pueden ser afectados, con validez, por normas jurídicas que los contraríen o tergiversen”, agregando que “los textos deben estar de acuerdo a los principios y los principios de acuerdo a la naturaleza de las cosas”. BARBÉ PÉREZ, Héctor “Los principios generales del derecho como fuente de derecho administrativo en el derecho positivo uruguayo”, en la obra colectiva *Los principios generales del derecho en el derecho uruguayo y comparado*, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo,

Se han enunciado, según los autores, distintos valores jurídicos, entre ellos la justicia, la seguridad jurídica, el bien común, la libertad, la igualdad, la paz social, la dignidad moral del hombre, el pluralismo político, etc.⁹⁶

Cabe destacar que el recordado profesor BIDART CAMPOS, puso en primer lugar el *valor justicia*, al que le seguía el *valor personalidad* –de lo cual se extrae que el autor estaba estrechamente vinculado con la visión personalista–, al que le seguían otros, entre ellos el de *solidaridad*⁹⁷.

B. La solidaridad, ¿es un valor jurídico o un principio jurídico? ¿Sería extensible como valor o principio al Derecho Administrativo?

7. A mi modo de ver, ante la solidaridad *nos encontramos en presencia de un valor; un valor moral*, porque el valor dice *lo bueno*⁹⁸, aquello que sirve para la perfección del ser humano y para que alcance sus fines existenciales. Pero no todos los valores morales son valores jurídicos, puesto que al Derecho le interesa y regula la *alteridad*, ello es, aquello que se refiere a la relación de las personas con los otros.

Como dijo hace muchos años Eduardo GARCÍA MAYNEZ en uno de los primeros trabajos sobre los valores jurídicos, “la tesis según la cual el derecho tiene como fin la realización de los valores morales (o de ciertos valores morales) es una tesis falsa, porque, en primer término, los imperativos de la moral y el derecho pueden excluirse y , en segundo lugar, los valores cuya realización incumbe al derecho no son los de la personalidad, sino los transpersonales”⁹⁹. Esto coincide con lo escrito por GRANERIS¹⁰⁰, para quien una de las características del Derecho con la moral es la *alteridad*, en cuanto tanto la ley como el Derecho apuntan a la regulación de la conducta externa de las personas, mientras la moral, *más allá que es la base de aquéllos*, toma interés de lo que ocurre en el interior de la conciencia. Así, puedo pagar una deuda, y ello es jurídicamente justo, pero lo hago sin el menor deseo y hasta con odio; lo primero le interesa al Derecho, lo segundo a la moral.

8. Ahora bien, dado el arraigo que ha tenido la solidaridad al identificarla en el ámbito jurídico como un *principio*, ¿sería extensible al Derecho Administrativo? Creo que no, puesto que no hay manera de concretarlo en la relación administrado-Administración, *salvo que la norma jurídica lo imponga*. El hecho de que en un campo donde ha gozado

2005, donde se recogen también trabajos de los distinguidísimos juristas Alberto Ramón REAL, Juan Pablo CAJARVILLE PELUFFO y Daniel Hugo MARTINS.

El profesor Mariano BRITO en uno de sus tantos trabajos recopilados en *Derecho Administrativo*, ..., cit., con profundidad filosófica, vincula los principios generales del Derecho al derecho natural, concluyendo que “la positivización de los principios generales de derecho —manifestación como son de la naturaleza del hombre— viene reclamada por razón del proceso de perfección de aquellas para su aplicación. De tal manera resulta improcedente la consideración de la relación entre derecho natural y derecho positivo en términos de oposición necesaria; antes bien, se reconoce, frecuentemente, en el derecho positivo la concretización, en grado de perfección, de los principios generales. Estos a su vez, y a su turno operan para el contralor de legitimidad del derecho positivo.” Ob. cit., p. 48.

⁹⁶ Cfr. art. cit., pp. 753 y sigs.

⁹⁷ BIDART CAMPOS, *Valor Justicia y Derecho natural*, Ediar, Buenos Aires, 1983, pp. 206 y sigs.

⁹⁸ ALEXY, *Teoría*, cit., p. 144. CASSAGNE, *Los grandes principios ...* cit., pp. 35 y sigs.

⁹⁹ GARCÍA MAYNEZ, Eduardo: *El problema filosófico-jurídico de la validez del Derecho*, Imprenta mundial, México, 1935., pp. 73-74.

¹⁰⁰ GRANERIS, Giuseppe: *Contribución tomista a la filosofía del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1973, *passim*, esp. pp.40 y 48 y sigs.

de preferencia como lo es el de la responsabilidad, se haya hablado de ella, no varía el tema, puesto que más que una cuestión de *solidaridad* se está en un ámbito de la aplicación de los principios que se derivan de otro valor, como son los propios del Estado de Derecho¹⁰¹.

Si la solidaridad constituyera uno de los principios del Derecho Administrativo, debería ser obligatorio para sus destinatarios, sea el Estado o los administrados, o aplicativo a algún supuesto de hecho. En todo caso, como antes dije, sería obligatorio si se trasladara, y plasmara normativamente, por ejemplo, a los campos de la responsabilidad contractual o a de la responsabilidad disciplinaria o penal administrativas por incumplimiento de los deberes impuestos por el ordenamiento.

En esto reitero la idea bien señalada por RODRÍGUEZ-ARANA, más arriba mencionada, en cuanto nos dice que “la solidaridad no puede ser obligada”, puesto que es producto de una opción libre de la persona¹⁰². Afirmo por otro lado que en el Estado Social de Derecho, “la solidaridad es también función del Estado”¹⁰³. Si es así, hay que determinar si es una función que *jurídicamente* obliga al Estado. Para ello bien se puede recurrir a las cláusulas programáticas de las respectivas Constituciones, donde, eventualmente, podría tener andamio como tal. No obstante, sigo sin apreciar la forma de su instrumentación jurídica en el Derecho Administrativo.

9. MESSNER, dentro de la doctrina social cristiana revistió al principio de solidaridad con cuatro significaciones: como principio ontológico, como *principio jurídico*, como principio de virtud y como principio de interés¹⁰⁴.

En el texto de su obra citada precedentemente en nota al pie, transcribe lo escrito por el jesuita Oswald VON NELL-BREUNING, autor influenciado a su vez por Heinrich PESCH, otro jesuita, que fue el iniciador en el siglo XIX de la corriente del solidarismo cristiano, que influyó a su vez en la encíclica *Quadragesimo Anno*, de Pio XI, que es una muestra de dicho solidarismo y personalismo (el primero fue uno de los redactores de ella)¹⁰⁵.

Recientemente, Alejandro LAJE, siguiendo a la denominada en Argentina “Escuela de la Solidaridad en el Derecho”, fundada por el profesor Marcos. M. CÓRDOBA, rotuló directamente a la solidaridad como “un verdadero principio jurídico rector de todos los principios del derecho en razón de que todos ellos contienen su noción, al igual que la buena fe sobre el cual se asientan otros principios y normas que organizan la sociedad”¹⁰⁶. Puso como ejemplos jurídicos la solidaridad en materia familiar o de las obligaciones; en el derecho de la navegación, en materia penal en los casos de abandono de personas, las obligaciones respecto a personas con capacidades

¹⁰¹ El tema lo expuse en: “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita”, en Suplemento de Derecho Administrativo de El Derecho, del 29/8/00.

¹⁰² RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, *Derecho Administrativo y derechos sociales* ..., cit, pp. 148-149.

¹⁰³ Ob. cit., p. 12.

¹⁰⁴ MESSNER, *La cuestión social*, cit. pp. 373-375.

¹⁰⁵ Sobre el solidarismo cristiano y la influencia de ambos autores, ver: NOTHELLE-WILDFEUER, Úrsula: “Los principios sociales de la doctrina social católica”, <http://ordosocialis.de/es/wir-ueber-uns/>; y KRASON, Stephen M.: “Principles of Heinrich Pesch’s solidarism”, en *The Catholic Social Science Review* 14 (2009): 477-483.

¹⁰⁶ LAJE, Alejandro: “El principio general de solidaridad en el derecho argentino”, *El Derecho*, del 1/4/2016,

diferentes para que tengan accesos en distintos ámbitos, la seguridad social, en materia de seguros, etc.

10. En este estado de la exposición, creo, que el principio de solidaridad, tal como aparece mencionado en algunas constituciones, puede ser más bien una *cláusula declarativa* o, eventualmente *interpretativa* en determinados supuestos; o, si se quiere, como un mandato de optimización, al decir de ALEX Y.

Asimismo, cuando se mencionan y titulan ciertos pronunciamientos como ejemplos de aplicación del principio de solidaridad, diría que ellos han sido todo lo contrario puesto que más que la solidaridad se aplicó –aunque los jueces sean renuentes a mencionarla– la *equidad*. Ella sí tiene incidencia jurídica y no interpretativa. No hay que olvidar que HAURIUO había escrito sobre el Derecho Administrativo que “estamos en presencia de un derecho de equidad basado en la prerrogativa de la administración, hecho por el juez y organizado conforme a la teoría del acto”¹⁰⁷.

Como antes adelanté, la solidaridad está en lo interno de la persona, en todo caso, para los creyentes, su omisión será un pecado, pero no una infracción legal. Cuando el ordenamiento jurídico reprime tal omisión, como el caso del abandono de personas, ello es porque se previó normativamente una conducta que tiene incidencia en las relaciones comunitarias, pero no porque lo imponga el principio de solidaridad. Y si lo impone es por una razón de bien común o de justicia, no de solidaridad.

Imponer la solidaridad es como imponer el amor, o que cumplamos la ley con amor y satisfacción, o crear como el presidente MADURO, el “Viceministerio para la Suprema Felicidad Social del Pueblo”.

La solidaridad es en primer lugar un principio o valor moral al que, por supuesto, el Derecho no puede ser indiferente, cuando la misma comunidad impone la necesidad de amparar o regular determinadas situaciones o hechos por razones de bien común. Si bien la solidaridad es propia de los componentes de la comunidad, es responsabilidad del Estado configurar las condiciones para que ella se dé y fructifique¹⁰⁸. De su lado ARIÑO ORTIZ escribió que la solidaridad “es básicamente tarea de los individuos, más que de los sistemas”, agregando que cuando las instituciones no consigan que se desarrolle la solidaridad en la comunidad, “el Estado deberá de asumir por sí mismo el logro de aquellos resultados que en cada momento se estimen irrenunciables”¹⁰⁹. Y ello es –agrego– no otra cosa que el *principio de subsidiaridad*¹¹⁰.

¹⁰⁷ HAURIUO, Maurice, prefacio a la 5ª ed. de sus *Précis de droit administratif et de droit public général*, París, 1903, en *Obra escogida*, trad. de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR y Santiago MUÑOZ MACHADO, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976, p. 51.

¹⁰⁸ Este concepto lo expuse en: COVIELLO, Pedro José Jorge: “Una introducción iusnaturalista al Derecho Administrativo”, en *Prudentia Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Pontificia Universidad Católica Argentina “Santa María de los Buenos Aires”, nro. 56, año 2002, pp. , esp. pp. 30 y 31. Este mismo trabajo, ampliado y actualizado, fue publicado en EDA, t. 2011, pp. 553 y sigs.

¹⁰⁹ ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Economía y Estado. Crisis y reforma del sector público*; Marcial Pons, Madrid, 1993, pp. 91-93.

¹¹⁰ Cfr. COVIELLO: “Una introducción iusnaturalista ...”, trabajos citados precedentemente.

VII. Conclusión.

Las razones expuestas precedentemente me conducen a negar el carácter de principio del Derecho Administrativo al principio de solidaridad, dada su falta de concreción como norma o precepto jurídico a esa disciplina. En todo caso, constituirá un principio moral o político, pero no jurídico, *salvo –insisto una vez más– cuando se lo consagre positivamente en concretos supuestos fácticos.*

Es más, el entusiasmo solidarista puede constituirse en un peligro para la libertad, cuando invocándose la pueda socavar valores fundamentales de la convivencia democrática. Para ello basta reiterar lo escrito por BOURGEOIS, transcrito en el acápite IV, punto 1.

¿Significa lo dicho que debemos olvidarnos o dejar de lado la solidaridad como concepto referente en el Derecho Administrativo? No soy entusiasta de extrapolar el principio al campo del Derecho Administrativo. Es peligrosa su invocación porque puede llevar a que se coarten arbitrariamente los derechos y libertades de los administrados, al conjuro de progresismos trasnochados o de populismos decadentes. La realidad en estos días (año 2020) de algunos países europeos e iberoamericanos, aún en el marco de la pandemia global que nos afecta, pueden ser ejemplos para tener en cuenta. Mas cierto es que un país sin solidaridad del lado de los habitantes, no es realmente una *comunidad*, sino una fría máquina indiferente al sufrimiento del prójimo. *No es que el Estado deba forzar la solidaridad. Ella es una cuestión moral, que —sí—, debe fomentar a través de, entre otros medios, la educación.*

De ahí que si bien la solidaridad es un componente fundamental de la comunidad, *es propio del Estado configurar las condiciones para que ella se dé y fructifique*¹¹¹. Hoy en día, no es sólo el mercado el que marca el natural desenvolvimiento de la sociedad y favorece el desarrollo personal y social. Las meras fuerzas naturales no son suficientes para impedir que los fuertes puedan predominar sobre los más débiles o indefensos. Ni, a la inversa, que el Estado se erija en un padre o madre castrador de los administrados.

A propósito de dichos temas, GUTIÉRREZ COLANTUONO señaló que si queremos mayor igualdad y libertad en nuestras sociedades la solidaridad “es el transporte al que hemos de subirnos” para lograrlas¹¹². Se pregunta en ese sentido: “¿Es la solidaridad un principio del orden constitucional, convencional y ético universal que atraviesa a las relaciones ciudadanía-Administraciones Públicas? Es este un tema intenso, denso y controvertido que merecerá seguramente futuras reflexiones.” Estoy de acuerdo y creo que llegamos a la misma conclusión: la solidaridad *debe ser fomentada y favorecida* por el Estado, pero, repito, *para que los administrados la puedan practicar y llevar adelante, pero no el propio Estado.*

En ese orden, el Estado, con sustento en el *principio de subsidiariedad*, que es un principio ético, político y jurídico, debe necesariamente intervenir *a través de su rol regulador* para que no ocurran situaciones de injusticia social que el propio medio

¹¹¹ Ver al respecto: ARIÑO ORTIZ, ob. cit., pp. 91-93.

¹¹² GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A.: “La dimensión dinámica y abierta de los derechos humanos, la Constitución Nacional y las Administraciones Públicas”, La Ley del 18/1/2018.

natural de las relaciones interindividuales no pueda por sí solo resolver¹¹³. Las normas de defensa del consumidor y de la competencia, el acceso a la información pública, entre otras, son manifestaciones de tal realidad. Pero, a la inversa, tampoco debe intervenir de manera de ahogar u obstruir la acción legítima de los particulares buscando subterfugios absurdos o carentes de contenido jurídico en aras de supuestos intereses comunitarios o solidarios.

En todo caso, si bien no llega a ser un principio general vinculante para el Derecho Administrativo, la solidaridad *deberá ser fomentada por el Estado* como valor para la actuación de los administrados entre sí, valor —o principio— que es, precisamente, uno de los componentes de los fines existenciales de las personas.

Por ello vuelvo a la idea de los justos límites en que debe ser entendido el principio de solidaridad, como *principio moral o político*. En todo caso, más veo mención como una forma entusiasta de manifestación moral, que podría llevar al extremo de que con invocación se pudiera terminar absorbiendo la igualdad y la libertad.

Insisto: el Estado no actúa en este campo por ser solidario, un simple benefactor social o, hablando mal y pronto, porque quiere ser “bueno”. El Estado actúa porque *tiene deberes que cumplir* impuestos por su razón de ser y existir, y por el ordenamiento jurídico. La solidaridad en determinadas situaciones es en realidad un rótulo que se emplea para referirse a soluciones de *equidad* (que es la justicia del caso concreto), de *bien común* o de *subsidiaridad*, entre otros remedios socio-políticos para permitir el logro de los fines existenciales de las personas, y *no para ahogar su libertad* —donde natural muchas veces olvidado en el tratamiento de nuestra materia, bajo disfrazadas instituciones iusadministrativas utilizadas en forma autoritaria¹¹⁴—.

Muchas veces la remisión a los clásicos nos ayuda en los empeños jurídicos, como este humilde y muy personal aporte. Y aquí recorro a CICERÓN, quien escribió “*si en una sociedad no se reparten equitativamente los derechos, los cargos y obligaciones, de tal manera que los magistrados tengan bastante poder, los grandes bastante autoridad y el pueblo bastante libertad, no puede esperarse permanencia en el orden establecido*”¹¹⁵.

En fin, siguiendo dichas ideas, hay un valor o principio que encierra todo el mundo jurídico, y este tema que expongo, especialmente en el Derecho público: la *Justicia*. Como escribió dicho autor:

“*Lo que en la música se llama armonía, es concordia en el Estado, el lazo más fuerte y robusto en toda república, pero que no puede conservarse sin la justicia ... [...] (...) es falso pretender que no puede*

¹¹³ Como dijo el Papa Benedicto XVI en la encíclica *Deus caritas est*: “Lo que hace falta no es un Estado que regule y domine todo, sino que generosamente reconozca y apoye, de acuerdo con el principio de subsidiaridad, las iniciativas que surgen de las diversas fuerzas sociales y que unen la espontaneidad con la cercanía a los hombres necesitados de auxilio.”

¹¹⁴ Vale señalar como ejemplo en el derecho francés, que RIVERO y WALINE escribieron que la obligación de motivar el acto administrativo establecida por la ley del 11 de julio de 1979 . “puso fin a esta prerrogativa abusiva, que agravaba el *carácter autoritario del acto administrativo [decisión exécutoire]* en los casos donde ella resultaría particularmente chocante” (énfasis agregado). RIVERO, Jean y WALINE, Jean, *Droit Administratif*, 18va. ed., Dalloz, París, 2000, p. 106.

¹¹⁵ CICERÓN, Marco Tulio: *Tratado de la República*, Libro II, en *Obras Escogidas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1951, p. 648; traducción de Francisco NAVARRO Y CALVO 42-69; 44-70.

governarse sin injusticia, sino que es absolutamente cierto que sin estricta justicia no hay gobierno posible”¹¹⁶.

¹¹⁶ CICERÓN, *Tratado de la República*, ob. cit. pp. 655-656.

BIBLIOGRAFÍA

- ALEXY, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2ª reimpr., Madrid, 2001.
- ALEXY, Robert: *El concepto y la validez del derecho*, Gedisa, Barcelona, 2004.
- ALEXY, Robert: *Tres escritos sobre los derechos fundamentales y la teoría de los principios*, Universidad del Externado, Bogotá, 2003.
- ARIÑO ORTIZ, Gaspar: *Economía y Estado*, Marcial Pons, Madrid, 1993.
- ARISTÓTELES, *Ética a Nicómaco.*; trad. de Julián Marías y María Araujo, Centro de Estudios Constitucionales, 3a. ed., Madrid, 1981.
- BARBÉ PÉREZ, Héctor “Los principios generales del derecho como fuente de derecho administrativo en el derecho positivo uruguayo”, en la obra colectiva *Los principios generales del derecho en el derecho uruguayo y comparado*, 2ª ed., Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2005.
- BENEDICTO XVI: encíclica *Deus caritas est*:
- BERGOGLIO, Jorge Cardenal (hoy Papa FRANCISCO), *Te Deum* del 25 de mayo de 2001.
- BIDART CAMPOS, Germán José: *Valor Justicia y Derecho natural*, Ediar, Buenos Aires, 1983.
- BODENHEIMER, Edgar: *Teoría del Derecho*, trad. esp., Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- BORGETTO, Michel: “Sur le principe constitutionnel de fraternité”, en la revista electrónica *Revue de droit et libertés fondamentaux*, RDLF 2018 chron. n°14.
- BORGETTO, MICHEL: *La notion de fraternité en droit public français*, L.G.D.J., París, 1991.
- BOURGOIS, León: “L’idée de solidarité et ses conséquences sociales”, Primera conferencia, en , *AAVV Essai d’une philosophie de la solidarité*, Félix Alcan, París 1907.
- BRITO, Mariano: “El Estado de Derecho en una perspectiva axiológica”, en *Derecho Administrativo. Su permanencia-contemporaneidad-prospectiva*, Universidad de Montevideo, Montevideo, 2004.
- BURGOS, Juan Manuel: *El personalismo*, Palabra, Madrid, 2003.
- CARRIÓ, Genaro: *Notas sobre derecho y lenguaje*, 4ta. ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994.
- CASSAGNE, Juan Carlos: “Los principios generales del derecho en el derecho administrativo”, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1988.
- CASSAGNE, Juan Carlos: *La intervención administrativa*, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994.
- CASSAGNE, *Los grandes principios del derecho público. Constitucional y administrativo*, Thomson Reuters La Ley, Buenos Aires, 2015.
- CICERÓN, Marco Tulio *Tratado de la República*, Libro II, en *Obras Escogidas*, El Ateneo, Buenos Aires, 1951, p. 648; traducción de Francisco NAVARRO Y CALVO 42-69; 44-70.

- COMADIRA, Julio Pablo y NIELSEN, Federico: “Apuntes sobre los principios de la ética pública en el Derecho argentino”, en Documentación Administrativa, N° 267-268, setiembre 2003 - abril 2004, número dedicado a *El Derecho Administrativo en Argentina: Situación y Tendencias Actuales (I)*, Instituto Nacional de Administración Pública.
- COMADIRA, Julio Rodolfo, ESCOLA, Héctor Jorge y COMADIRA, Julio Pablo: *Curso de Derecho Administrativo*, Abeledo Perrot, Buenos Aires 2012, t. I.
- COMADIRA, Julio Rodolfo: “Los sujetos reguladores en la posprivatización”, Régimen de la Administración Pública, ediciones Rap, Buenos Aires, N° 183-26.
- COVIELLO, Pedro J. J. “La denominada «zona de reserva de la Administración» y el principio de la legalidad administrativa”, en *Derecho Administrativo. Libro-homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1998.
- COVIELLO, Pedro José Jorge “Los valores jurídicos en el Derecho Administrativo”, en AAVV *Los principios en el derecho administrativo iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo*, Valladolid y Salamanca, setiembre de 2008.
- COVIELLO, Pedro José Jorge: “El voto de la jueza Carmen M. Argibay en la causa «Massa»” *El Derecho*, suplemento Derecho Administrativo, del 30/4/2007.
- COVIELLO, Pedro José Jorge: “Los principios y valores como fuente del derecho administrativo”, en AAVV *Cuestiones de acto administrativo, reglamento y otras fuentes del Derecho Administrativo. Jornadas organizadas por la Universidad Austral, Facultad de Derecho*, ediciones RAP, Buenos Aires, 2009.
- COVIELLO, Pedro José Jorge: “Una introducción iusnaturalista al Derecho Administrativo”, en *Prudentia Iuris*, Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas Pontificia Universidad Católica Argentina "Santa María de los Buenos Aires", nro. 56, año 2002; y EDA, t. 2011, pp. 553 y sigs.
- COVIELLO, Pedro José Jorge: *La protección de la confianza del administrado. Derecho argentino y derecho comparado*. Lexis Nexis, Buenos Aires, 2004.
- COVIELLO, Pedro José Jorge: “La responsabilidad del Estado por su actividad lícita”, en Suplemento de Derecho Administrativo de *El Derecho*, del 29/8/00.
- Doctrina Pontificia. Documentos sociales*, Biblioteca de Autores Cristianos (BAC), Madrid. 1964.
- DUGUIT, León: *Traité de Droit Constitutionnel*, 3ª ed. T. I, Ancienne Librairie Fontemoing, París, 1927.
- DUGUIT, León: *Manuel de Droit Constitutionnel*, 4ª ed. Anciennes Maisons Thorin et Fontemoing, París, 1923.
- DUGUIT, León: *Soberanía y libertad*, Francisco Beltrán, Madrid, 1924.
- DWORKIN, Ronald: *Los derechos en serio*, Planeta-Agostini, Barcelona, 1993.
- EZCURRA LAVIGNE, José A., S.I.: *Curso de derecho natural. Perspectivas iusnaturalistas de los derechos humanos (parte general)*, Reus, Madrid, 1987.
- FERNÁNDEZ SEGADO, Francisco: “La solidaridad como principio constitucional”, revista *Teoría y Realidad Constitucional*, de la Universidad de Educación a Distancia (UNED), nro. 30, 2012.

- GALLEOTTI, Serio: “Il valore della solidarietà”, en la revista *Diritto e Società*, 1996/1.
- GARCÍA MAYNEZ, Eduardo: *El problema filosófico-jurídico de la validez del Derecho*, Imprenta mundial, México, 1935.
- GARRIDO FALLA, Fernando: “La constitucionalización de la responsabilidad patrimonial del Estado”, *Revista de Administración Pública*, nro. 119, mayo-agosto 1989.
- GARRIDO FALLA, Fernando: *Las transformaciones del régimen administrativo*, 2da. ed. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- GOMES DI LORENZO, Wambert: *Teoría del Estado de Solidaridad. De la dignidad de la persona humana y sus corolarios*, trad. esp., Club de Lectores, Buenos Aires, 2013.
- GONZÁLEZ NAVARRO, Francisco: *Derecho Administrativo Español*, t. I, 1a. ed., EUNSA, Pamplona, 1987.
- GRANERIS, Giuseppe: *Contribución tomista a la filosofía del Derecho*, Eudeba, Buenos Aires, 1973.
- GUTIÉRREZ COLANTUONO, Pablo A.: “La dimensión dinámica y abierta de los derechos humanos, la Constitución Nacional y las Administraciones Públicas”, *La Ley (Argentina)* del 18/1/2018.
- HAURIOU, Maurice, “La théorie de l’institution et de la fondation (essai de vitalisme social)”, en la recopilación de parte de sus artículos publicada bajo el título *Aux sources du droit. Le pouvoir, l’ordre et la liberté*, Librairie Bloud & Gay, Paris, 1933. Dicho trabajo fue publicado en la Argentina, con la traducción de Arturo Enrique SAMPAY, quien, con la enjundia que lo caracterizó, la había prologado; *Teoría de la Institución y de la fundación (ensayo de vitalismo social)*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968
- HAURIOU, Maurice, prefacio a la 5ª ed. de sus *Précis de droit administratif et de droit public général*, París, 1903, en *Obra escogida*, trad. de Juan Alfonso SANTAMARÍA PASTOR y Santiago MUÑOZ MACHADO, Instituto de Estudios Administrativos, Madrid, 1976.
- HAURIOU, Maurice: *Précis de Droit Constitutionnel*, 2ª ed., Sirey, Paris, 1929.
- JOLIVET, Régis; *Tratado de Filosofía*, tomo IV Moral, Ediciones Carlos Lohlé, Buenos Aires, 1959.
- JUAN PABLO II, san: encíclica *Sollicitudo rei socialis*.
- KRASON, Stephen M.: “Principles of Heinrich Pesch’s solidarism”, en *The Catholic Social Science Review* 14 (2009).
- LAJE, Alejandro: “El principio general de solidaridad en el derecho argentino”, *El Derecho* del 1/4/2016,
- LEGÓN, Faustino: *Tratado de Derecho Político General*, tomo II, Ediar, Buenos Aires, 1961.
- MARIENHOFF, Miguel S.: *Tratado de Derecho Administrativo*, t. I, 5ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1995.
- MARITAIN, *Humanismo integral*, cit., pp. 137-138. Id.: *Principios de una política humanista*, Edit. Excelsa, trad. esp. Buenos Aires, 1946.
- MARITAIN, JACQUES: *Cristianismo y democracia*, Biblioteca Nueva, Buenos Aires, 1955.
- MARITAIN, Jacques: *Para una filosofía de la persona humana*, Editorial Letras, Santiago de Chile, 1939, p. 167. Id, *Humanismo integral*, Ediciones Ercilla, Santiago de Chile, 1955.

- MARITAIN, Jacques: *Principios de una política humanista*, Editorial Excelsa, Buenos Aires, 1946.
- MARZANATI, Anna-MATTIONI, Angelo (dir.): *La fraternità come principio del diritto pubblico*, Città Nuova, Roma, 2007.
- MESSNER, Johannes: *Ética social, política y económica a la luz del Derecho Natural*, Rialp, Madrid, 1967.
- NOTHELLE-WILDFEUER, Úrsula “Los principios sociales de la doctrina social católica”, <http://ordosocialis.de/es/wir-ueber-uns/>.
- NÚÑEZ GARCÍA, Javier: “Personalismo: origen y esbozo de una corriente bioética”, en *Persona y Bioética*, Universidad de La Sabana, Bogotá, Nro. 1 – julio – setiembre de 1997.
- PAREJO ALFONSO, Luciano, *Constitución y valores del ordenamiento*, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1990.
- PÉREZ LUÑO, Antonio E., *Derechos humanos. Estado de Derecho y Constitución*, 4ª ed. Tecnos, Madrid, 1991.
- REAL FERRER, Gabriel: “La solidaridad en el Derecho Administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, nro 161, mayo-agosto, 2003.
- REAL FERRER, Gabriel: “Solidaridad (principio de)”, en : MUÑOZ MACHADO (Director): *Diccionario de Derecho Administrativo*, Iustel, Madrid, 2005, t. II, pp. 2454 y sigs.
- RIVERO, Jean y WALINE, Jean : *Droit Administratif*, 18ª ed., Dalloz, París, 2000.
- RIVERO, Jean: “L’État moderne peut-il encoré un État de droit?” Publicado en *Annales de droit de Liège*, 1957, p. 65 Cabe destacar que RIVERO fue un comprometido jurista católico.
- RIVERO, Jean: *Droit administratif*, 8ª ed., edit. Dalloz, Paris, 1977. También la 18ª ed. (ediciones Dalloz, París, 2000) escrita con la colaboración de Jean WALINE.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, Jaime: *Derecho Administrativo y derechos sociales fundamentales*, Global Press-INAP, Sevilla-Madrid, 2015.
- SAGÜÉS, Néstor Pedro: *Elementos de Derecho Constitucional*, 2ª ed., Astrea, Buenos Aires, 1997, t. 1
- SÁNCHEZ AGESTA, Luis: *Los principios cristianos del orden político*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1962.
- SORACE, Domenico: *Diritto delle amministrazioni pubbliche*, 6ª ed. , Il Mulino, Bolonia, 2012.
- TRUCHET, Didier: *Droit administratif*, 4ª ed., Presses Universitaires de France (PUF), París, 2011.
- UTZ Arthur F.: *Ética social*, t. II, Herder, Barcelona, 1965.
- VECCHIO, Giorgio del: *Persona, Estado y Derecho*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1957, trad. de Manuel FRAGA IRIBARNE.
- VIGO, Rodolfo.: *Los principios jurídicos. Perspectiva jurisprudencial*; Depalma, Buenos Aires, 2000.
- VIGO, Rodolfo: *Interpretación constitucional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993.

VILLEGAS BASAVILBASO, Benjamín: *Derecho Administrativo*, t. I, Tipográfica Editora Argentina (T.E.A.), Buenos Aires, 1959.

WELTY, Eberhard: *Catecismo Social*, t. I, Herder, Barcelona, 1962.