

LA CONTROVERSI A POLITICA Y EL DERECHO DE PROPIEDAD

Prof. : Enrique Evans de la C.

- I.- Desde la Década de 1960 es un hecho que la esencia de la contienda política se ha centrado en Chile en la mayor o menor extensión de la garantía constitucional del Derecho de Propiedad y en la naturaleza y eficacia de sus resguardos y protecciones institucionales.

No deja de ser curioso que ello se haya repetido este año de 1988 con ocasión del Plebiscito previsto en la Carta de 1980. La gran empresa siente que su estabilidad se encuentra amenazada por ciertos sectores y algunas colectividades no han querido o no han podido marginarse de un debate que a estas alturas de nuestra evolución democrática, no debiera ya producirse. Porque, mueve un poco a calificar de irrealista y de innecesario el continuar un debate en el Chile de fines de siglo XX acerca de las seguridades que el ordenamiento fundamental debe o no brindar al Derecho de Propiedad. Las grandes empresas y las grandes fortunas de nuestro país, si así se las pu

diera calificar, son minúsculas en relación a sus similares de otras naciones de América Latina, como Argentina, Brasil, Colombia, Venezuela y México, por nombrar sólo las más relevantes. Y casi mueve a risa, por lo mismo recién relatado, la reticencia de algunos grupos de expresión cívica para poner término a una incesante controversia de casi treinta años, absurda, inconducente y perjudicial, negándose a afirmar, definitiva y claramente, que la garantía del Derecho de Propiedad hoy vigente no está ni será cuestionada.

- II.- Una cabal comprensión de la preceptiva vigente en la garantía constitucional del derecho de propiedad, hace necesario tener a la vista los diferentes textos que, desde 1925 hasta 1980 han regulado esa normativa. Para ello, indicaremos las diversas etapas del estatuto que rigió el derecho de propiedad desde la Constitución de 1925, con algunas acotaciones acerca de la Constitución de 1833.

La Constitución de 1925 estampó las normas sobre el derecho de propiedad en la siguiente forma:

"Artículo 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República...:

10. La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna.

Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente.

El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública".

Un breve paralelo entre esas normas y las contenidas en la Constitución de 1833 sería el siguiente:

- a) El Constituyente de 1925, en lo relativo a la inviolabilidad de las propiedades, se limitó a mejorar la re

dación de 1833.

- b) Sin embargo, más adelante introdujo dos novedades de interés y que tuvieron importancia posterior. La primera es que sustituye la expresión "la inviolabilidad de todas las propiedades sin distinción de las que pertenezcan a particulares o comunidades" por la de "la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna". El cambio, que puede aparecer como un simple mejoramiento de redacción, tuvo, sin embargo, relevancia. En efecto, estableció definitivamente que la Constitución amparaba, no sólo las propiedades constituidas por cuerpos ciertos, muebles o inmuebles, como pudo desprenderse del texto de 1833, sino todo tipo de dominio sobre toda clase de bienes. En resumen, desde 1925 no pudo producirse duda alguna acerca de que todo aquello que "tuviera significación patrimonial", cualquiera fuese su denominación, quedaba dentro de los términos de la garantía constitucional. La segunda novedad, siempre dentro del inciso segundo, la constituyó el reemplazo de la expresión "utilidad del Estado", como causal justificativa de la expropiación, por la de "utilidad pública", concepto mucho más amplio y que el mismo constituyente desarrolla en el último inciso, quedando comprendido dentro del ámbito de la utilidad pública cuanto diga relación con los "intereses generales del Estado", con "la salud de los ciudadanos" y con "la salubridad pública". Resulta claro que este cambio de palabras implicó una innovación de importancia dentro del derecho público chileno y reveló la presencia relativamente activa del concepto de "bien común" con preeminencia sobre el "interés individual" en nuestro ordenamiento institucional. Sin embargo, mucho más expresivo de este nuevo concepto es el inciso tercero de la Constitución de 1925, que constituye la gran novedad en materia de derecho de propiedad y al que nos referimos en el párrafo siguiente.

III.- La Constitución de 1925 incorporó a su normativa sobre la propiedad un nuevo inciso, el final del artículo N° 10, N°10, que sometió al ejercicio del derecho de propiedad "a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social", facultando a la ley para imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública.

Hasta 1925, nuestro ordenamiento jurídico sólo concebía, por regla general, las limitaciones al dominio privado que estuvieren destinadas a beneficiar o proteger al titular del derecho o a otros propietarios. Así, el Código Civil de 1855 consagra normas que obligan al dueño a acreditar ante el juez la necesidad o utilidad de la enajenación antes de proceder a ella; otros preceptos regulan los gravámenes que puedan imponerse a un predio en beneficio de uno o más inmuebles de distintos dueños; hay artículos que protegen a los acreedores y que facultan el embargo y la consiguiente enajenación forzada del todo o parte del patrimonio para pagar obligaciones legalmente contraídas, y, además, encontraremos disposiciones que cautelan los derechos de la familia, a través de asignaciones forzosas a la cónyuge y los hijos, restringiendo la libertad de testar y de disponer de los bienes para después de los días del propietario.

La Constitución de 1925, innovando en la materia, sometió el ejercicio del derecho de propiedad a las limitaciones o reglas que exigieran el mantenimiento y progreso del orden social, facultando a la ley para imponerle obligaciones de utilidad pública. Esta normativa constitucional permitió que textos como el Código de Aguas, la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, la Ley General de Ferrocarriles, la Ley de Servicios Eléctricos, la Ley General de Caminos y otras, impusieran limitaciones a la propiedad privada, sin afectar la inviolabilidad del derecho asegurado por la Constitución.

- IV.- Conforme a la reforma constitucional de 8 de octubre de 1963, Ley 15.295, la garantía del derecho de propiedad quedó así:

"10. La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna. Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente. El juez podrá autorizar la toma de posesión material del bien expropiado, después de dictada la sentencia de primera instancia, cuando se trate de expropiaciones para obras públicas de urgente realización o de predios rústicos, y siempre que sólo se hu

biere reclamado del monto de la indemnización y se dé previamente al dueño el total o la parte de ella a que se refiere el inciso siguiente, ordenada en dicha sentencia.

Sin embargo, si con el objeto de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren, por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados, o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades, deberá darse previamente al propietario el diez por ciento de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince años, con el interés que fijará la ley.

Esta forma de indemnización sólo podrá utilizarse en conformidad a la ley que permita reclamar de la expropiación ante un Tribunal Especial, cuya decisión sea apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva, y que establezca un sistema de reajuste anual del saldo de la indemnización, con el objeto de mantener su valor. No podrán iniciarse ni efectuarse nuevas expropiaciones indemnizables a plazo si existe retardo en el pago de los créditos provenientes de anteriores expropiaciones realizadas en conformidad al inciso anterior.

En la Ley de Presupuestos se entenderá siempre consultado el ítem necesario para el servicio de dicho crédito, y sus cuotas vencidas servirán para extinguir toda clase de obligaciones a favor del Fisco. La Tesorería General de la República pagará las cuotas vencidas más reajuste e intereses contra la presentación del título correspondiente.

El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública".

Puede advertirse que esta reforma constitucional, aprobada como se ha visto durante el Gobierno de don Jorge Alessandri Rodríguez, mantuvo el estatuto aplicable a todas las propiedades, sometiendo a normas especiales los

predios rústicos abandonados o mal explotados, los cuales podrían ser expropiados reduciendo la indemnización, previa a la toma de posesión por el expropiante al 10 % de su monto y autorizando el pago del saldo en un plazo no superior a quince años. Esta reforma hizo posible someter a su sistema indemnizatorio el proceso de reforma agraria previsto en la Ley 15.020, vigente desde el 27 de noviembre de 1962.

Finalmente, conviene destacar que, de acuerdo al nuevo texto constitucional y en el caso de expropiaciones para obras públicas de urgente realización, el expropiante podría tomar posesión material del bien expropiado, antes de producirse acuerdo o resolución judicial definitiva a cerca del monto de la indemnización, lo que constituye otra excepción al rígido principio constitucional vigente desde los comienzos de nuestra vida política, que exigía el pago de esa indemnización en forma previa, anterior a toda toma de posesión material de lo expropiado.

V.- La reforma de 20 de enero de 1967, Ley 16.615, dictada bajo el Gobierno de don Eduardo Frei Montalva, dio la siguiente redacción al derecho de propiedad en la Constitución:

"10° El derecho de propiedad en sus diversas especies. La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por

causa de utilidad pública o de interés social, califica da por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contibución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine.

La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción.

La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de la indemnización".

Esta reforma constitucional cambió fundamentalmente el estatuto del derecho de propiedad. La ley podría, en lo sucesivo, establecer limitaciones y obligaciones al dominio para asegurar su función social, término nuevo en la Constitución, y hacerla accesible a todos. Se elimina la exigencia constitucional de la indemnización total previa para el expropiado, se señala que cuando se trate de expropiar predios rústicos la indemnización será equivalente al avalúo vigente más el valor de las mejoras no incluidas en ese avalúo y podrá pagarse en cuotas anuales

hasta en treinta años y se faculta a la ley para incorporar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional.

Según el Gobierno de Frei, esta forma tuvo dos objetivos: profundizar el proceso de reforma agraria, para lo cual se dictó la Ley 16.640, de 28 de julio de 1967, y facilitar la remodelación y modernización de los principales centros urbanos del país y la ejecución de obras públicas de especial importancia regional.

- VI.- La Ley de Reforma Constitucional N°17.450, de 16 de julio de 1971, volvió a modificar la preceptiva constitucional sobre derecho de propiedad, fundamentalmente para permitir la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y de la Compañía Minera Andina.

El texto N° 10 del artículo 10 de la Constitución quedó así:

"10° El derecho de propiedad en sus diversas especies.

La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá nacionalizar o reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, así mismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales.

La ley determinará qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso anterior, entre las cuales no podrán considerarse los hidrocarburos líquidos y gaseosos, podrán

ser objeto de concesiones de exploración o de explotación, la forma y resguardos del otorgamiento y disfrute de dichas concesiones, la materia sobre que recaerán los derechos y obligaciones a que darán origen y la actividad que los concesionarios deberán desarrollar en interés de la colectividad para merecer amparo y garantías legales. La concesión estará sujeta a extinción en caso de no cumplirse los requisitos fijados en la ley para mantenerla.

La ley asegurará la protección de los derechos del concesionario y en especial de sus facultades de defenderlos frente a terceros y de usar, gozar y disponer de ellos por acto entre vivos o por causa de muerte, sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior. En aquellas cuestiones sobre otorgamiento, ejercicio o extinción de las concesiones que la ley entregue a la resolución de la autoridad administrativa, entre las cuales no podrán estar las que se refieren a la fijación de los requisitos de amparo, habrá siempre lugar a reclamo ante los tribunales ordinarios de justicia.

Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo casi fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine.

Cuando se trate de nacionalización de actividades o empresas mineras que la ley califique como Gran Minería, la

nacionalización podrá comprender a ellas mismas, a derechos en ellas o a la totalidad o parte de sus bienes. La nacionalización podrá también extenderse a bienes de terceros, de cualquier clase, directa y necesariamente destinados a la normal explotación de dichas actividades o empresas. El monto de la indemnización o indemnizaciones, según los casos, podrá determinarse sobre la base del costo original de dichos bienes, deducidas las amortizaciones, depreciaciones, castigos y desvalorización por obsolescencia. También podrá deducirse del monto de la indemnización el todo o parte de las rentabilidades excesivas que hubieren obtenido las empresas nacionalizadas. La indemnización será pagada en dinero, a menos que el afectado acepte otra forma de pago, en un plazo no superior a treinta años y en las condiciones que la ley determine. El Estado podrá tomar posesión material de los bienes comprendidos en la nacionalización inmediatamente después que ésta entre en vigencia. El afectado sólo podrá hacer valer en contra del Estado, en cuanto se relacione con la nacionalización, el derecho a la indemnización regulada en la forma antes indicada. La ley podrá determinar que los socios o accionistas de las empresas nacionalizadas no tendrán otros derechos que hacer valer, sea en contra del Estado, sea recíprocamente entre ellos, que el de percibir la cuota o parte proporcional que les corresponda dentro de la indemnización que reciban las respectivas empresas. Asimismo, la ley podrá, en cuanto atañe al Estado, determinar qué terceros, exceptuados los trabajadores de la actividad o empresa nacionalizada, pueden hacer valer sus derechos sólo sobre la indemnización.

La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción.

La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de la indemnización.

En los casos en que el Estado o sus organismos hayan celebrado o celebren, con la debida autorización o aprobación de la ley, contratos y convenciones de cualquier clase en que se comprometan a mantener en favor de particulares determinados regímenes legales de excepción o tratamientos administrativos especiales, éstos podrán ser modificados o extinguidos por la ley cuando lo exija el interés nacional.

En casos calificados, cuando se produzca, como consecuencia de la aplicación del inciso anterior, un perjuicio directo, actual y efectivo, la ley podrá disponer una compensación a los afectados".

Para llevar a cabo la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y de la Compañía Minera Andina, la misma reforma de 16 de julio de 1971 agregó a la Constitución de 1925 las disposiciones transitorias decimosexta, decimoséptima y decimoctava.

El proceso de nacionalización terminó cuando el Gobierno Militar transigió con las compañías del cobre los litigios pendientes que aquéllas habían iniciado en diversos países contra el Estado de Chile. Debe tenerse presente que del proceso establecido por las disposiciones transitorias referidas, resultó que las compañías cuyos bienes fueron nacionalizados, no tuvieron derecho a indemnización alguna, por lo que entablaron los pleitos señalados. Los decretos leyes en que se aprobó la transacción del Estado con las compañías cuyos bienes se nacionalizaron en 1971, fueron los siguientes:

- Decreto Ley 710, de 24 de octubre de 1974;
- Decreto Ley 821, de 27 de diciembre de 1974, y
- Decreto Ley 1.167, de 27 de febrero de 1976.

Para terminar con esta reforma de 1971, diremos que la nacionalización pasó, en virtud de ella, a constituir un estatuto permanente que permitía a la ley expropiar, o reservar al Estado, el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Además esa reforma facultó al legislador para modificar o extinguir los contratos leyes celebrados por el Estado y particularmente en virtud de los cuales aquél se comprometía a mantener en favor de éstos regímenes lega

les, administrativos o tributarios de excepción. Se consagró así, constitucionalmente, la tesis de la procedencia de la revocación, unilateral, por el Estado, de contratos leyes celebrados con particulares y cuyos beneficios éstos habían incorporado a sus patrimonios, todo ello en razón de que la soberanía estatal no autorizaría a renunciar al pleno ejercicio de la potestad legislativa. Esa posición había sido sostenida en el Consejo de Defensa del Estado por los profesores Guillermo Pumpin Belloni y Eduardo Novoa Monreal, este último principal redactor e impulsor de la reforma constitucional de 16 de julio de 1971.

VII.- Un nuevo período se inicia con la vigencia del Acta Constitucional N°3, de 13 de septiembre de 1976. En su artículo 1° aseguraba a todas las personas:

"16. El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes de enrgía productiva para el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. No obstante, nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae, o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social o nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales.

A falta de acuerdo en contrario, la indemnización debe ser pagada en dinero efectivo, de inmediato o en un plazo de cinco años en cuotas iguales, una de las cuales se pagará de contado y el saldo en anualidades a partir del acto expropiatorio mediante la entrega de pagarés del Estado

o garantizados por éste. En casos calificados en que el interés nacional lo exija, la ley podrá ampliar este plazo hasta diez años. En todo caso, el monto de la indemnización se pagará reajustado desde la fecha de la expropiación, de modo que mantenga un valor adquisitivo constante y con los intereses que fije la ley.

Para tomar posesión material del bien expropiado será previo el pago del total de la indemnización o de la parte de ella que corresponda pagar de contado, las que, a falta de acuerdo, serán determinadas provisionalmente por peritos en la forma que señale la ley. En caso de reclamo acerca de la procedencia de la expropiación, el juez podrá, con el mérito de los antecedentes que se invoquen, decretar la suspensión de la toma de posesión.

Con todo, la pequeña propiedad rústica y urbana, los talleres artesanales y la pequeña empresa industrial, extractiva o comercial, definidos por la ley, así como la vivienda habitada por su dueño, no pueden expropiarse sin pago previo del total de la indemnización.

Un estatuto especial regulará todo lo concerniente a la propiedad minera y al dominio de las aguas".

Puede comprobarse que el Acta, recogiendo la posición sustentada por la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, que integramos hasta Marzo de 1977, cambia sustancialmente la regulación constitucional del derecho de propiedad. Se reduce a cinco años el plazo máximo del pago de la indemnización por expropiación y a diez años en casos de excepción; se elimina toda referencia a la nacionalización, a la reserva al Estado, a la expropiación de predios rústicos, al dominio nacional de uso público de las aguas y a la facultad al legislador para modificar o dejar sin efecto los contratos leyes. Se restringe el alcance de la función social del dominio, y las limitaciones u obligaciones impuestas por ley en virtud de ella, se mirarán como expropiación, indemnizable, si producen la privación de alguno de los atributos esenciales del dominio. El Acta N°3 no regula la propiedad minera ni el dominio de las aguas.

Dijimos que el contenido del Acta Constitucional N°3 fue elaborado por la Comisión citada en el párrafo anterior. En el proyecto de constitución que la misma Comisión, mo

dificando en parte el Acta señalada, envió al Presidente de la República en octubre de 1978, introdujo a la ga rantía del derecho de propiedad algunas modificaciones, de las que destacamos:

- a) El plazo máximo de pago de cualquier indemnización por expropiación será de cinco años;
- b) La indemnización de la expropiación de la pequeña propiedad rústica y urbana, de los talleres artesana les, de la pequeña empresa industrial, extractiva o comercial y de la vivienda habitada por su dueño, se pagará siempre previamente, al contado, y
- c) Se regula la propiedad minera y se establece que la ley podrá reservar al Estado, cuando el interés na cional lo exija..., el derecho exclusivo de explorar y explotar las sustancias minerales que esa ley señale.

VIII.- El Consejo de Estado introdujo algunas enmiendas al pro yecto de la Comisión. Así, modificó y restringió la nómi na de bienes jurídicos comprendidos en la función social del dominio (inc. 2º del N°24 del art. 19 de la Constitución de 1980) y dispuso que la indemnización por expropia ción deberá siempre pagarse en dinero efectivo y al con tado, en forma previa a la toma de posesión material de lo expropiado.

IX.- Finalmente, en la Junta de Gobierno y en el Poder Ejecu tivo, el proyecto de la Comisión y del Consejo de Estado volvió a ser modificado:

- 1) El proyecto preceptuaba que "el Estado tiene el domi nio eminente de las minas...". El texto definitivo de la Constitución de 1980 dice: "El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescrip tible de todas las minas...", volviendo al texto de la Constitución de 1925, modificada en 1971;
- 2) El proyecto facultaba a la ley para reservar al Esta do el derecho exclusivo de explorar y explotar las sustancias minerales que señale. El texto definitivo suprimió este precepto;
- 3) El proyecto disponía que la propiedad minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para

satisfacer la función social del dominio. El texto final dice que la "concesión minera obliga al dueño a desarrollar la actividad necesaria para satisfacer el interés público que justifica su otorgamiento", y

- 4) Para terminar, diremos que el texto definitivo agregó un inciso que expresa: "El dominio del titular sobre su concesión minera está protegido por la garantía constitucional... del derecho de propiedad".

X. La relación que antecede, muestra que en nuestro país, en menos de sesenta años, se cambió en cuatro ocasiones a lo menos, de modo muy importante, el estatuto constitucional sobre ese derecho. No hemos encontrado en las democracias contemporáneas un fenómeno de igual naturaleza, constantando que en algunos países, durante los últimos años, se produjeron regulaciones legislativas que alteraban profundamente el régimen de de propiedad de los bancos y de bienes de producción, como en Francia, que en 1971, cuando asumió Mitterand, inició un proceso de estatización revertido en 1976 por el Primer Ministro Chirac, todo ello sin necesidad de reforma constitucional alguna y sin tocar la esencia del Derecho de Propiedad garantizado en la Constitución.

Pero en ninguno de ellos fue necesaria una reforma constitucional. El fenómeno chileno expresa un problema político-social que, como en pocas otras situaciones, muestra una extensa y sostenida crisis del consenso nacional. Las reformas a la propiedad pasaron a constituirse en campo de batalla predilecto de las diferencias ideológicas existentes en nuestro país; pero también en una metodología práctica para alcanzar algunos objetivos concretos. La nacionalización de la Gran Minería del Cobre de 1971, por ejemplo, pudo haberse producido mediante una ley dictada conforme a las normas previstas en el inciso tercero del N°10 del artículo 10 de la Constitución de 1925, que autorizaba la reserva al Estado del dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, con la indemnización regulada conforme al inciso siguiente del mismo N°10. Se optó, sin embargo, por el camino de la reforma constitucional, con el objetivo, muy obvio, de impedir la intervención eventual de la Corte Suprema, a través del instituto de la inaplicabilidad, si la legislación que se dictara redujera la indemnización a un mero valor simbólico o simplemente, como sucedió, la eliminara.

Creemos indispensable producir un acuerdo general de todos los sectores en una normativa sobre propiedad similar a la que contiene la Carta de 1980, en la que sólo agregáramos la posibilidad de diferir hasta diez años el pago de la indemnización expropiatoria, en casos muy calificados, en cuotas anuales iguales reajustables. El texto actual obliga al Estado a pagar, siempre, la indemnización de contado. Ello podrá impedir o retrasar, con daño para los intereses colectivos, la ejecución de obras importantes, ya que no siempre el Estado podrá disponer de inmediato de los fondos necesarios para cancelar todas las indemnizaciones.

Luego de las experiencias políticas vividas por Chile desde 1925, hemos llegado a la conclusión, muy meditada, como observador y participante de algunas etapas del proceso, de que la posibilidad real del pleno empleo, la utilización completa de la capacidad industrial instalada, el mejoramiento de las condiciones de vida del común de los habitantes, la creación de nuevas fuentes de trabajo bien remunerado y, en resumen, el progreso colectivo, descansan en gran medida en un estatuto constitucional del Derecho de Propiedad que quede al margen de los objetivos políticos del momento, que garantice la vigencia de un justo concepto de función social del dominio y que asegure a quienes invierten en actividades productoras, a quienes crean empresas y a todos los que trabajan, el respaldo de una institucionalidad estable que ampare sus bienes en forma eficaz. Si a estas ideas protectoras de la comunidad y de los hombres de trabajo se agrega la acción complementaria del Estado, promotor activo del bien común y no mero espectador, con facultades para asumir la ejecución de proyectos de proyección nacional que los particulares no puedan ejecutar y con el derecho de expropiar los bienes necesarios para ello, con pleno resguardo de los intereses de los afectados, podríamos, por fin, crear las bases ciertas y duraderas de un sostenido crecimiento económico nacional que beneficiaría a todos los sectores de la colectividad, especialmente a los más pobres.

Por tratarse de conceptos que contienen ideas básicas para un consenso social sobre el régimen de propiedad, transcribiremos las siguientes palabras de S.S. Paulo VI:

"La sola iniciativa individual y el simple juego de la competencia no serían suficientes para lograr el éxito del de

sarrollo. No hay que arriesgarse a aumentar todavía más la riqueza de los ricos y la potencia de los fuertes, con firmando así la miseria de los pobres y añadiéndola a la servidumbre de los oprimidos. Los programas son necesarios para 'animar, estimular, coordinar, suplir e integrar' la acción de los individuos y de los cuerpos intermedios.

Toca a los poderes públicos escoger y ver el modo de imponer los objetivos que hay que proponerse, las metas que hay que fijar, los medios para llegar a ellas, estimulando al mismo tiempo todas las fuerzas agrupadas en esta acción común. Pero ellas han de tener cuidado de asociar a esta empresa las iniciativas privadas y los cuerpos intermedios. Evitarán así el riesgo de una colectivización integral o de una planificación arbitraria que, al negar la libertad, excluiría al ejercicio de los derechos fundamentales de las personas". (S.S.Paulo VI, Populorum Progreso, N° 33,26 de marzo de 1967).