

APUNTES SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA
PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA EN CHILE

Pablo Ruiz-Tagle Vial

PABLO RUIZ-TAGLE VIAL

Es Profesor Titular de Derecho Constitucional e Introducción al Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. Máster y Doctor en Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad de Yale. Elegido mejor Docente de Pregrado el año 2007. Ha sido invitado a dictar cursos y conferencias en diversas universidades chilenas y extranjeras, y ha realizado investigaciones y prestado su asesoría profesional en las Comisiones de la Cámara de Diputados y del Senado del Congreso Nacional. Asimismo ha elaborado diversos informes en derecho, o dictámenes en materia constitucional para el gobierno y para diversas personas públicas y privadas. Ha publicado diversos libros y artículos y entre sus obras más recientes destaca *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago, LOM 2016.

APUNTES SOBRE LA FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LA REFORMA AGRARIA EN CHILE

Tal como he contado en un número anterior de esta misma revista *Anales*¹, mi familia se dividió a partir del proceso de Reforma Agraria. Mis abuelos paternos y maternos estaban ligados de manera tradicional a la actividad agrícola y tenían propiedades contiguas en la zona central de nuestro país. Mi padre siempre tuvo un interés principal por la literatura, pero con la idea de practicar una profesión que le permitiese mantener a su familia, estudió y se tituló como ingeniero agrónomo. Mi madre era profesora, y conoció y se casó con mi padre para vivir junto con sus hijos, durante sus cuatro primeros años de matrimonio, dedicados ambos exclusivamente al trabajo agrícola.

Poco a poco, el interés de mi padre derivó al tema de la educación campesina y bajo la influencia de las doctrinas social cristianas se comprometió en trabajar por la Reforma Agraria. Dejó su trabajo como ingeniero agrónomo y luego de realizar algunas tareas en el Proyecto “Aéreo Fotogramétrico”, que entiendo fue un esfuerzo conjunto de la Universidad de Chile y la Fuerza Aérea que tuvo entre sus propósitos realizar un catastro de la propiedad rural en Chile y de realizar otros trabajos vinculados a la Editorial Pacífico, terminó formando parte del Instituto de Investigación y Capacitación de la Reforma Agraria, Icira.

En Icira mi padre trabajó en la edición de algunas de las obras que sirvieron para reflexionar sobre la Reforma Agraria, tales como el libro de Jorge Mac Bride, *Chile su tierra y su gente*, o las *Memorias de un Cacique Mapuche* de Pascual Coña, entre otras publicaciones semejantes. También trabajó en una línea de publicaciones que pudiese servir para prestar asesoría a los campesinos de manera que estuviesen en condiciones de administrar por sí mismos los predios expropiados y mejorar su capacidad técnica.

Aunque mi padre siempre fue una persona moderada en sus posiciones políticas, la aceleración del proceso de Reforma Agraria, particularmente a partir del momento de la entrega de las tierras de mi abuelo materno a los campesinos en 1970, dio comienzo a un quiebre familiar. Pienso que ese mismo quiebre familiar ha atravesado a un gran número de familias chilenas y es una verdadera grieta social

1. Ruiz-Tagle, P. “La intervención militar de la Facultad de Derecho: una historia de resentimiento y cobardía”, *Anales* de la Universidad de Chile, Santiago, 2013, edición extraordinaria, 83-96p.

y política que todavía resulta difícil de reparar. La ruptura se produce porque a mediados de los sesenta la propiedad agrícola formaba parte de un sistema de valores y un modo de vida, y porque el cambio que produjo la Reforma Agraria en nuestro país fue radical y en verdad llegó a imponerse en términos revolucionarios.

En las líneas que siguen intentaré dar cuenta de algunas ideas muy generales, más bien apuntes acerca de las consecuencias jurídicas que produjo la Reforma Agraria en Chile. Este proceso es una cuestión que en gran parte me ha tocado presenciar como un testigo imperfecto, ya que por la juventud de mis años al momento de producirse, no puede mi versión de los hechos ser tomada muy en serio. Sea cual sea la opinión del lector sobre el valor de estos apuntes en lo que se refiere a las consecuencias personales y para nuestro país que ha traído el proceso de Reforma Agraria, reafirmo la idea que se trata de uno de los procesos políticos, jurídicos y sociales más profundos de nuestro Chile en su época contemporánea. Eso también puede explicar lo fragmentado e incompleto que puede resultar el análisis de este complejo y significativo fenómeno social.

FUNCIÓN SOCIAL DE LA PROPIEDAD Y LAS ETAPAS DE LA REFORMA AGRARIA

De partida tenemos que reconocer que la Reforma Agraria chilena es un proceso extraordinariamente complejo y extendido en el tiempo, porque dura alrededor de cuarenta años y porque no sólo se refiere a la redistribución de la propiedad rural, sino que comprende una serie de iniciativas políticas y jurídicas de la más diversa naturaleza. Entre sus objetivos iniciales se consideró introducir la sindicalización campesina y tomar las medidas necesarias para poder aumentar la producción y la tecnificación agrícola. Más tarde también se pretendió superar la pobreza rural, disminuir la concentración de la propiedad, instalar un nuevo régimen de aprovechamiento de las aguas, vincular los agentes productivos con la ayuda estatal, dignificar a los campesinos, disminuir la migración del campo a la ciudad, e incluso modificar la estructura social chilena, entre otras muchas iniciativas².

Además se crearon diversas instituciones públicas o agencias para llevar a cabo este proceso, tales como la Corporación de la Reforma Agraria, CORA; el Consejo Superior de Fomento Agropecuario, Confsa; el Instituto de Desarrollo Agropecuario, Indap; el Instituto de Investigaciones Agropecuarias, INIA; el Servicio Agrícola y Ganadero, SAG; y el Instituto de Capacitación e Investigación

2. Avendaño, O. *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973. Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*, Santiago, LOM, 2017, 11p

de la Reforma Agraria, Icirá. Incluso durante la dictadura militar de Pinochet, a pesar de su decidida oposición a la Reforma Agraria y que a partir de 1978 se decretó la disolución de la CORA e Icirá, se crearon a su vez otras instituciones tales como la Confederación Nacional de Cooperativas del Agro, Copagro, y una entidad comercializadora del Trigo, denominada Cotrisa³.

Otra característica de este complejo proceso es que ni siquiera existe un acuerdo sobre las etapas que conforman la Reforma Agraria chilena y cada estudioso de este tema parece haber construido su propio intento de periodificación.

Por ejemplo, Octavio Avendaño⁴, que ha estudiado el rol de los partidos políticos en lo que se refiere a la cuestión agraria, distingue tres fases o periodos en la Reforma Agraria chilena. En la primera etapa, que se inicia en 1946 y concluye en 1958, se destaca el carácter limitado de este proceso, ya que durante los gobiernos de González Videla e Ibáñez se posterga el cambio estructural, se restringe la sindicalización campesina y la regulación de las aguas. Una segunda fase o periodo comprende entre los años 1958 y 1967, correspondiente a los gobiernos de los presidentes Alessandri Rodríguez y Frei Montalva, donde se logran plasmar en reformas legales y constitucionales las ideas de reforma agraria, sindicalización y nueva regulación de las aguas, entre otras. Durante este periodo, particularmente entre los años 1966 y 1967, además se realiza un debate muy intenso en torno al derecho de propiedad. Finalmente, la tercera etapa, que comienza en 1967 y culmina en 1973, se caracteriza por la implementación de las reformas aprobadas en el periodo anterior y por el aumento progresivo de la participación campesina. Octavio Avendaño no reconoce como parte de la Reforma Agraria los cambios producidos en el periodo posterior a 1973.

Por su parte, Jacques Chonchol⁵, al resumir los periodos principales que comprende la Reforma Agraria, incluye por su carácter pionero las propuestas de los partidos Comunista y Socialista de los años veinte. A estas ideas se suman en una primera fase a partir de 1958 la Democracia Cristiana, los liberales y los conservadores, que concretan ideas de modernización y de reformas estructurales incompletas. La segunda fase comprende el gobierno de la Democracia Cristiana, que se inicia en 1964 y concluye en 1970, y es capaz de generar reformas legales y constitucionales que logran un cambio profundo, pero todavía parcial. La tercera fase se produce en el gobierno de la Unidad Popular entre 1970 y 1973, que alcanza

3. Valdés, A. y Foster, W. *La reforma agraria en Chile. Historia, efectos y lecciones*, Santiago, Ediciones Universidad Católica de Chile, 2015, 91-94p.

4. *Ibid supra* 2, 16-17p.

5. Chonchol, J. "Reforma agraria. La revolución chilena en el campo", *Le Monde Diplomatique*, Santiago, junio 2017, año XVII, número 185, 10-11p.

prácticamente a terminar con el latifundio en Chile, duplica la fuerza sindical campesina, devuelve las tierras a las comunidades indígenas y produce la plena integración y participación de los campesinos a la vida nacional. Finalmente, el ex ministro Chonchol aborda una cuarta y última etapa de la Reforma Agraria, que se inicia en 1973 con el golpe de Estado y la dictadura militar, y la caracteriza como una verdadera contra revolución y un retroceso respecto de todos los adelantos obtenidos en el pasado.

Finalmente, Alberto Valdés y William Foster⁶ establecen cuatro fases de la Reforma Agraria. La primera de ellas se da antes de 1964 y se identifica con el gobierno del Presidente Alessandri Rodríguez, que en realidad realiza una transformación a pequeña escala. La segunda fase va de 1965 a 1971, durante los gobiernos de los presidentes Frei Montalva y Allende Gossens, y comprende un programa de gran escala de eliminación del inquilinaje, donde también se pretendió aumentar la producción. La tercera fase abarca el periodo de 1971 a 1973 en que según Valdés y Foster, el Presidente Allende Gossens transforma este proceso en un componente más del propósito gubernamental de transitar a una economía socialista. Finalmente, Valdés y Foster reconocen un fase final que se inicia en 1973 y que consiste en una contrarreforma capitalista que suspendió las expropiaciones, paralizó los asentamientos y ofreció a los asentados la propiedad privada, en el contexto de un modelo económico que limita la intervención estatal.⁷

Se comprende entonces la dificultad de tratar en la reducida extensión de estas páginas todas las consecuencias de la Reforma Agraria. Es por esa necesidad de opción que nos centramos en algunos aspectos referidos a los cambios principales que se producen a partir de la Reforma Agraria respecto del concepto de propiedad al nivel constitucional, que es precisamente el tema que abordamos en los párrafos siguientes.

Antes de la Reforma Agraria, la Constitución de 1925 contenía un sistema de garantías de las propiedades (la idea de propiedad se entendía en plural para incluir la idea de propiedad junto con la propiedad pública y otras formas de propiedad, como las de las comunidades religiosas) que reproducía algunas ideas de la Constitución de 1833. Al dominio como una pluralidad se permite la ampliación de la propiedad al contexto del desarrollo industrial que caracteriza a Chile durante este periodo, pero también se anuncia el surgimiento de una nueva concepción de la propiedad.

La expresión “función social de la propiedad” no quedó plasmada en el texto original de la Carta Fundamental de 1925, pero en los debates constitucionales

6. Ibid supra 3, 14-28p.

7. Ibid supra 3, 22p.

que precedieron a la adopción de esta Constitución, los juristas y políticos Arturo Alessandri y José Guillermo Guerra mencionan la idea de que la propiedad debe reflejar la práctica y las tendencias jurídicas modernas, expresadas por ejemplo en el artículo 153 de la Constitución de Weimar de 1919, la que reconoce la idea de que la propiedad es garantizada por la Constitución y que sus límites son definidos por ley, como también que la propiedad implica deberes y su uso debe estar al servicio de todos⁸.

Estas ideas que postularon inicialmente a nivel constitucional Alessandri y Guerra, entre otros, se enfrentaron a la idea más tradicional de concebir la propiedad como un derecho natural inviolable y/o de mantener las disposiciones de la Constitución de 1833, una posición en las que destacaban Luis Barros Borgoño o Domingo Amunátegui. La idea que finalmente se impuso sobre la propiedad fue la de asumir este concepto jurídico como una transacción entre las principales concepciones de este derecho, lo que se tradujo, por una parte, en mantener la idea de la inviolabilidad de todas las formas de la propiedad, asegurar su indemnización si hay privación de este derecho y, por la otra, el entregar a la ley la posibilidad de imponer limitaciones para mantener el progreso que requiere el orden social⁹.

La nueva idea constitucional de la propiedad adoptada en Chile a partir de los debates de 1925 permitió a los sucesivos gobiernos sustentar las leyes de los proyectos de colonización y asignación de tierras de la zona sur de Chile, tales como Aysén y Magallanes; imponer leyes de urbanización, construcción y desarrollo, normas sobre obras públicas, tales como caminos y alcantarillado, fijación de impuestos y precios; intervenir la economía y desarrollar la industria con un sesgo proteccionista, entre otras materias¹⁰.

A mediados de 1960 la idea de función social de la propiedad era una noción totalmente aceptada en todo el espectro de las concepciones jurídicas y políticas chilenas¹¹. Así las cosas, las ideas de reforma de la propiedad agraria que habían surgido en Chile incluso desde principios del siglo XX y con una fecha muy anterior a la Alianza para el Progreso, se retroalimentan a partir de mediados del siglo XX con esta concepción social de la propiedad y nos permiten falsificar la tesis que supone que la Reforma Agraria en nuestro país fue realizada sólo por una presión externa o por la simple conveniencia gubernamental chilena de acceder a créditos internacionales.

8. Mirow, M.C. "Origins of the social function of property in Chile", 80 *Fordham Law Review*, 2011, 1194p.

9. *Ibid supra* 8, 1203-1205p.

10. *Ibid supra* 8, 1207p.

11. *Ibid supra* 8, 1210p.

Es que está demostrado que ya desde 1939, en el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, diversos sectores políticos y particularmente los partidos de izquierda en el país llegaron a proponer reformas en el agro chileno, entre las que particularmente se promovía la sindicalización campesina. Estas ideas no se concretaron en los gobiernos del Frente Popular porque hubo sectores de los partidos Conservador y Liberal que se opusieron a estas iniciativas y que ofrecieron una transacción política, que consistió en aprobar la creación de la Corporación de Fomento de la Producción, Corfo, a cambio de postergar la sindicalización campesina. El ofrecimiento fue aceptado por las necesidades de la reconstrucción causada por los terremotos y también por la estrategia de establecer la industrialización como prioridad de desarrollo para Chile¹².

En todo caso, en la nueva concepción de la propiedad que se instala en Chile alrededor de mediados del siglo XX también influye la Doctrina Social de la Iglesia Católica. Esta doctrina se concreta muy temprano porque ya alrededor de 1939 la Iglesia chilena asume el compromiso de promover la sindicalización campesina, introducir mejoras en los salarios y en las condiciones de trabajo agrario, y se expresó de manera más radical en la entrega de sus tierras a los campesinos a principios de los años sesenta¹³.

A partir de estas iniciativas, el debate por la Reforma Agraria suscitó en Chile grandes controversias y una gran cantidad de argumentaciones se esgrimieron a favor o en contra de este proceso. Se trató inicialmente de un argumento fundado en la viabilidad económica del sector agrícola chileno. Luego se sumaron otros de naturaleza política, tales como la necesidad de dignificar, dar reconocimiento y ciudadanía a los campesinos. Se suponía que el atraso y el paternalismo existente en el agro chileno y las grandes extensiones de terrenos mal explotados, denominados latifundios, eran contrarios a la modernidad y que los campesinos con tal de liberarse de su situación de atraso y subordinación podrían participar en plenitud de los cambios políticos que vivía el país. Otros estudios destacaron la necesidad de enfrentar los problemas del minifundio agrario y la insatisfacción de los pequeños propietarios y medieros, porque comprobaron que era mayor a la de las personas sometidas a la autoridad patronal.¹⁴

La decisión política de profundizar la Reforma Agraria se adoptó a pesar de las evidencias que daban cuenta de la complejidad del proceso. Ganan una influencia creciente las ideas de Jacques Chonchol, Julio Silva Solar y de otras personas que

12. Ibid supra 2, 67p.

13. Ibid supra 2, 67p. y 226-227p.

14. Urzúa, R. *La demanda campesina*, Santiago; Ediciones Nueva Universidad 1969, 133p.

abogan por terminar con una clase tradicional vinculada a la existencia del latifundio, y que buscan sustituir la clase baja campesina por una nueva clase media rural, que ha de consolidar su existencia al instaurar una forma de propiedad colectiva o comunitaria en el agro chileno.¹⁵

Esta profunda “ingeniería social revolucionaria” debilitó y erosionó el apoyo inicial por la Reforma Agraria que expresaron algunos políticos liberales y conservadores. Con estos cambios se crean las condiciones para que se limite el derecho de propiedad, se justifique su afectación y también para que los perjudicados con estas medidas pasen a ser quizás uno de los actores principales en la ruptura política en Chile que concluye con el golpe de Estado de 1973.¹⁶

Como ha explicado José Bengoa: “la Reforma Agraria rompió los lazos de las relaciones urbano rurales en Chile, terminando con la preeminencia cultural de lo rural sobre lo urbano. Las generaciones posteriores a la Reforma no conocen del campo prácticamente nada y los criterios urbanos y del capitalismo extractivo se han impuesto sobre el mundo rural destruyéndolo.”¹⁷

Lamentablemente, también acompaña al proceso de la Reforma Agraria el recurso a lo fáctico, a imponer una serie de presiones y reacciones ilegales entre las cuales destacan las huelgas campesinas y las “tomas” de predios agrícolas, que se pueden definir inicialmente como “ocupaciones ilegales de los campesinos en predios agrícolas pertenecientes a propietarios privados y en menor medida públicos, con el fin de presionar por la aceleración de la Reforma Agraria.”¹⁸

A estas huelgas campesinas y tomas que se caracterizaron por imponer medidas de fuerza siguieron las “contra tomas” o tomas de los propietarios de los predios agrícolas que buscaban impedir la aplicación de la Reforma Agraria en sus terrenos o la toma campesina. Así, el campo chileno se fue poblando de estas medidas de fuerza y tal como se ha concluido de los estudios de Juan Carlos Marín y María Antonieta Huerta pueden contabilizarse para el periodo que va desde 1963 a 1973 al menos 7.704 huelgas agrícolas y 2.255 tomas de fundos, las que se intensifican durante los años 1969 a 1972¹⁹.

El fenómeno de las huelgas y de las tomas ilegales se extendió durante este periodo también a la actividad industrial, a la educacional y de servicios, y desde

15. Ibid supra 2, 216-221p.

16. Ruiz-Tagle, P. “La retórica del miedo” en Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P. *El constitucionalismo del miedo*, Santiago, LOM 2014, 179-192p.

17. Bengoa, J. *La modernización de los campos de Chile. La vía chilena al capitalismo agrario*, Le Monde Diplomatique, Santiago, junio 2017, año XVII, número 185,13p.

18. Ibid supra 2, 299p.

19. Ibid supra 2, 330p.

principios de los años sesenta el recurso a la fuerza es lamentablemente parte del paisaje político y social de nuestro país, porque todavía no hemos aprendido a valorar el respeto por el derecho en la solución de nuestros conflictos de manera civilizada. Volveremos sobre esta importante cuestión en las conclusiones de este trabajo.

LA TRANSFORMACIÓN DE LA PROPIEDAD CONSTITUCIONAL CHILENA

Todos estos convulsionados cambios políticos y sociales se concretan en diversas normas jurídicas y tienen expresión a nivel constitucional. La mejor versión sintética del profesor Enrique Evans incluye los cambios que caracterizan el proceso de Reforma Agraria, pero también comprende otras reformas al derecho de propiedad que se producen durante la vigencia de la Constitución de 1925, que son igualmente profundas. En su obra sobre *Los derechos constitucionales*, Evans distingue cuatro etapas principales por las que transita el derecho de propiedad constitucional en Chile durante los convulsionados años de mediados del siglo XX. Estas etapas de la evolución constitucional chilena, siguiendo al profesor Evans, las resumimos a continuación:

La primera etapa corresponde al texto original de la Carta de 1925 que introduce tres cambios que la distinguen del derecho de propiedad de la Constitución de 1833: 1) sustituye la expresión: “*la inviolabilidad de todas las propiedades sin distinción de las que pertenezcan a particulares o comunidades*” por “*la inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna*”, lo que implica reconocer el derecho de propiedad a todo lo que tiene valor patrimonial; 2) cambia la expresión “utilidad del Estado”, como causal de expropiación, por “utilidad pública”, que incluye no sólo el interés del Estado, sino también “la salud de los ciudadanos” y “la salubridad pública”; finalmente, 3) agrega un nuevo inciso, el final del art. 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. Según Evans, estas normas permitieron que 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 Constitución²⁰.

20. Evans, E. *Los derechos constitucionales*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1999, v.III, 214p.

La segunda etapa de los cambios en la propiedad constitucional chilena, según Evans, corresponde a la reforma constitucional aprobada en 1963 durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, por ley 15.295, que reguló con normas especiales la expropiación de predios rústicos abandonados o mal explotados, respecto de los que se exigió, previamente a la toma de posesión por el expropiante, la consignación del 10% de su monto y autorizó el pago del saldo en un plazo no superior a quince años. Además, 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 acerca del monto de la indemnización²¹.

Durante esta primera etapa se adoptó la primera ley de Reforma Agraria chilena, que es la ley 15.020 aprobada en el año 1962 en el gobierno del Presidente Alessandri Rodríguez. Respecto de esta ley Jacques Chonchol ha señalado lo siguiente: “Permite la expropiación para constituir unidades familiares (parcelas y huertos); favorece la subdivisión de las tierras privadas; crea tres organismos para la Reforma Agraria y el desarrollo rural (CORA, INDAP, CONSFA). Su aplicación fue muy limitada. En 1963 y 1964 se establecieron 781 parcelas familiares y 285 huertos. Se compraron (no expropiaron) 50.000 hectáreas, menos del 1% de las tierras útiles del país.”²²

La tercera etapa, que se inicia en 1967 durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, modifica el derecho de propiedad mediante la ley 16.615, permitiendo por ley establecer limitaciones y obligaciones al dominio para asegurar su función social, término que finalmente se incorpora en la Constitución, junto con hacer la propiedad accesible a todos. Se elimina la exigencia constitucional de la indemnización total previa para el expropiado, se establece 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 que podrá pagarse en cuotas anuales hasta en treinta años. Además, 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 reforma tuvo dos objetivos: profundizar el proceso de Reforma Agraria, para lo cual se dictó la ley 16.640, del 28 de julio de 1967, junto con facilitar la remodelación y modernización de los principales centros urbanos del país y la ejecución de obras públicas de importancia regional²³.

En cuanto a la caracterización de esta ley de Reforma Agraria que se aprueba en 1967 que lleve el No.16.640, Jacques Chonchol ha destacado lo siguiente: “Se limita

21. Ibid supra 20, 215p.

22. Ibid supra 5, 10p.

23. Ibid supra 20, 218p.

la posibilidad de acumular tierras a un máximo de 80 hectáreas de riego básico o su equivalente por familia directa (marido o mujer); son expropiables las tierras de las corporaciones o sociedades por el hecho de ser sociedades. La tierra debe quedar sólo en manos de personas naturales; son expropiables por mala explotación todas las tierras cualquiera sea su tamaño (pasados tres años); son expropiables las tierras beneficiadas por obras de regadío efectuadas por el Estado; las tierras expropiadas y las inversiones fijas se pagan al valor fiscal con una cuota del 10% al contado. El resto, en bonos de la Reforma Agraria a 25 o 30 años; los agricultores que explotan bien sus tierras tienen derecho a una reserva de hasta 80 hectáreas básicas; en las tierras expropiadas se organiza un sistema transitorio por 3 a 5 años, el asentamiento, al término del cual las tierras deben ser asignadas en propiedad (familiar, cooperativa o mixta); las aguas de regadío son definidas como un bien nacional de uso público. Sobre ellas hay un derecho de uso, no de propiedad. Los derechos excesivos pueden ser redistribuidos sin indemnización.”²⁴

Finalmente, la cuarta etapa de las transformaciones relativas a la propiedad constitucional en Chile, según Evans, corresponde al gobierno de Salvador Allende Gossens, que por ley 17.450 de 1971, reforma el derecho de propiedad en la Constitución para permitir la nacionalización de la Gran Minería del Cobre y de la Compañía Minera Andina. El proceso de nacionalización terminó cuando la dictadura transigió con las compañías extranjeras del cobre los litigios pendientes entre los antiguos propietarios de las minas y 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, motivo por el cual entablaron los pleitos señalados. La nacionalización se transformó en norma constitucional y mandató a la ley para expropiar o reservar al Estado el dominio exclusivo de los recursos naturales, bienes de producción u otros que se declaren de importancia preeminente para la vida económica y social.²⁵

Sobre las medidas principales que se adoptan en el agro chileno durante esta cuarta etapa en el gobierno del Presidente Allende Gossens, Jacques Chonchol ha resumido sus rasgos principales del modo siguiente: “1) Aceleración del proceso expropiatorio a fin de terminar con el latifundio en Chile; 2) La expropiación y devolución de tierras a los indígenas en la Araucanía; 3) La reorganización económica y social de las formas transitorias de Reforma Agraria (los asentamientos) 4)

24. Ibid supra 5, 10p.

25. Ibid supra 20, 218 y 221p.

Participación en los Consejos Campesinos; 5) Desajustes entre la producción y el consumo; 6) Asignación de la tierra.”²⁶

En consecuencia, el sistema político y jurídico que surge a partir de las reformas a la Constitución de 1925, que toma su forma republicana recién a partir de 1932, que es el periodo que hemos denominado República Democrática o Cuarta República Chilena, establece mediante sucesivas reformas una nueva concepción chilena de la propiedad a nivel constitucional.

Sin embargo, en lo que se refiere a la Reforma Agraria es de consignar que para concluir con este ciclo de cambios estructurales referidos a la cuestión agraria también debemos tener en cuenta las medidas que se tomaron durante el periodo de la dictadura militar que se inicia en 1973. Tal como se ha explicado antes en este trabajo en lo que se refiere a la periodificación, y tal como ha dado cuenta con gran precisión analítica el ex ministro e inspirador de la Reforma Agraria Jacques Chonchol, a partir de 1973 se produce una “contra revolución” o una “contrarreforma” agraria.

Según Chonchol, en un balance final de la Reforma Agraria durante los gobiernos de los presidentes Frei y Allende se llegaron a expropiar 5.809 predios agrícolas que representaron casi 10 millones de hectáreas, de los cuales a partir de 1973 el 33% fue devuelto total o parcialmente a sus antiguos propietarios. Un 34% de estos predios fue rematado en subasta pública o vendido a nuevos propietarios o instituciones. El tercio de las tierras restantes fue asignado a los campesinos en propiedad privada, excluyendo de dicha asignación a todos los dirigentes o las organizaciones sindicales campesinas²⁷. A estas medidas se suman durante el periodo que va de 1973 a 1990, de la asignación en propiedad privada del 84% de las tierras mapuches, la privatización de las aguas y la instalación de empresas dedicadas a la fruticultura y las actividades forestales que realizan su trabajo con trabajadores temporeros con escasos niveles de sindicalización²⁸.

La dictadura que duró 17 años y los casi treinta años de democracia que Chile ha vivido desde 1990 a la fecha marcan una etapa final en que se han intentado revertir gran parte de las transformaciones que desde finales de los años sesenta se pretendieron implantar en el agro chileno a través de la Reforma Agraria. Este proceso ha permitido la sustitución del grupo tradicional de propietarios rurales por una tecnocracia rural que administra propiedades que, en gran medida, pertenece a agricultores, comerciantes o transportistas que forman una élite de provincia ligada

26. Ibid supra 5, 10p.

27. Ibid supra 5, 11p.

28. Ibid supra 5, 11p.

a cada región, o que trabajan para empresas agrícolas ligadas a grupos empresariales chilenos o extranjeros.

A pesar del carácter reversible de las transformaciones del agro chileno, una consecuencia de estos cambios que caracterizan la Reforma Agraria es la instalación de una nueva concepción de la propiedad en la Constitución vigente en Chile. Allí se impuso un complejo sistema de la propiedad que está contenido en diversos artículos y que se extiende al menos en cuatro disposiciones diversas, entre las cuales destacan los artículos 19 números 23, 24, 25 y 26. Estas disposiciones refuerzan el derecho de propiedad con una extensión regulatoria sin precedentes en nuestra historia republicana. La verdad es que tampoco hemos encontrado manifestaciones de esta forma jurídica tan particular en otros textos constitucionales de países civilizados. El subsistema de la propiedad constitucional en Chile se funda actualmente en las siguientes ideas:

- La propiedad como derecho fundamental y derecho humano y su relación con la dignidad (Arts. 5 y 17 de la Declaración de Derechos Humanos y art. 21 del Pacto de San José);
- La garantía de acceso a la propiedad (Art.19 No.23 C. Pol.);
- La propiedad constitucional comprende toda clase de bienes (Art. 19 No.24 C. Pol.);
- La función social de la propiedad (Arts. Nos.19, 24 y 26 C. Pol.);
- La regulación de la expropiación (Art. 19 No.24 C. Pol.);
- La protección de los atributos, facultades y privación, perturbación y/o amenaza de la propiedad (Art. 19 No. 24 y art. 20 C. Pol.);
- La regulación de la propiedad intelectual y otras propiedades especiales (Art. 19 Nos.24 y 25 C. Pol.);
- Se reconocen límites, obligaciones e intereses colectivos de la propiedad (Art. 19 No.24 C. Pol.);
- Se reconoce el contenido esencial de la propiedad (Art. 19 No.26 C. Pol.).
- La propiedad comprende acciones, garantías regímenes de excepción y disposiciones transitorias (Arts. Nos. 20, Art. 43 y 44 y disposiciones Segunda y Tercera transitoria C. Pol.).²⁹

Cada una de estas ideas en que se funda el sistema reforzado de propiedad constitucional chileno tiene vinculación con el proceso de Reforma Agraria y sus

29. Ruiz-Tagle, P. *Cinco repúblicas y una tradición. Constitucionalismo chileno comparado*, Santiago, LOM, 218-251p.

consecuencias. Por ejemplo, la idea de dignificar a los campesinos chilenos a través de una reforma de la estructura propietaria es parte de los objetivos de la transformación agraria en Chile. La idea de garantizar el acceso a la propiedad en condiciones de igualdad legal es también parte de ese proceso. La idea de proteger con el derecho de propiedad toda clase de bienes, incluso derechos tales como concesiones o derechos de uso, es parte fundamental del régimen “inflado” de la propiedad en Chile y constituye una expresión del cambio que se ha querido introducir a la propiedad, entendiéndola primariamente como propiedad privada y excluyendo su comprensión como un derecho económico y social. La mantención de la idea de la función social de la propiedad, en virtud de la cual se pueden imponer limitaciones y obligaciones al derecho de propiedad en materias referidas a los intereses generales de la nación, seguridad nacional, utilidad y salubridad pública y la conservación del medio ambiente, es también expresión de la influencia de la Reforma Agraria y de la preservación de los conceptos de la reforma constitucional en que se fundó a partir de 1967. La regulación de la expropiación en la Constitución, obligando al pago al contado al precio de mercado y a la intervención de los tribunales en todo proceso expropiatorio, es una reacción contraria a las modalidades que se impusieron durante el proceso de Reforma Agraria. Lo mismo puede decirse de la protección de los atributos, facultades y privación, perturbación y/o amenaza de la propiedad; la regulación constitucional de las propiedades especiales; el reconocimiento de los límites, obligaciones e intereses colectivos que afectan la propiedad; el reconocimiento del contenido esencial de la propiedad y el complejo sistema de acciones, garantías, regímenes de excepción y disposiciones transitorias que se refieren al derecho de propiedad en Chile.

En consecuencia, nuestras normas constitucionales actuales en materia de propiedad están marcadas a fuego por la experiencia de la Reforma Agraria chilena, siendo algunas piezas o partes principales de ese proceso de cambio, y otras introducidas como corta fuegos o medidas contrarias a dicho proceso. En todo caso es difícil entender la hipertrofiada regulación constitucional que caracteriza al derecho chileno en lo que se refiere a la propiedad sin conocer las formas sociales, políticas y jurídicas en que se dio el profundo proceso de cambios relativos a las cuestiones agrarias en nuestro país.

A MODO DE CONCLUSIÓN

Durante prácticamente todo el siglo XX la propiedad fue el tema central sobre el que se centró la controversia principal del derecho constitucional chileno. La propiedad agrícola se discutió en profundidad durante el proceso de la Reforma Agraria en

Chile, que en su forma más intensa se manifiesta durante toda la década del sesenta. Esta controversia también se extendió al debate sobre la nacionalización de la propiedad minera, la intervención estatal de la banca, de las telecomunicaciones y de otros sectores estratégicos del país³⁰. Todos estos procesos político jurídicos de la mayor envergadura implicaron una transformación del concepto de propiedad, que concluye vinculando este derecho a su función social, limita la concepción de titularidad absoluta y arbitraria del propietario privado individual y supone concebir al derecho de propiedad como un derecho económico y social, cuya regulación corresponde de modo preferente al legislador.

Se ha intentado establecer durante este periodo una relación entre la continua limitación de la propiedad y la escasa actividad de los tribunales para defender derechos de los particulares, lo que sumado a la inexistencia de una instancia de contencioso administrativo, da mayor importancia al otorgamiento de las funciones de Contraloría (que llega a tener rango constitucional) y particularmente su función de toma de razón, que controlan la legalidad de la administración pública en sus acciones, tales como en los decretos de reanudación de faenas, y en otras medidas de intervención estatal³¹. Sin embargo, desde el punto de vista institucional los cambios producidos afectan la estructura de la función ejecutiva, la capacidad de intervención del poder legislativo y la utilización de agencias independientes que sustituyen la tarea que en términos tradicionales correspondía que hubiesen realizado los tribunales. Es más complejo entonces el cambio institucional producido, que una simple incapacidad atribuida a los tribunales y un protagonismo adquirido por la Contraloría General de la República.

En sus aspectos más positivos, particularmente durante el periodo anterior a 1970, el proceso de Reforma Agraria en Chile demostró cómo se produjeron en nuestra historia constitucional una serie de cambios profundos mediante un proceso político gradual y con una marcada vocación reformista. Tal como ha demostrado Octavio Avendaño en su exhaustiva obra reciente, los partidos políticos fueron grandes protagonistas de este cambio gradual que caracterizó una parte de la Reforma Agraria. Los partidos sostuvieron sus demandas por varias décadas y además transitaron con sus propuestas en gobiernos de signos muy diversos y buscaron el acuerdo y la persuasión siempre en vistas a ser capaces de una amplia

30. Cristi, R. y Ruiz-Tagle, P. *La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano*, Santiago, LOM, 2008, 257-258p.

31. Faúndez, J. *Democratización, desarrollo y legalidad: Chile 1831-1973*, Santiago, Universidad Diego Portales, 87p.

representación de intereses, y comprometidos con la transformación gradual de las estructuras más distintivas de la sociedad chilena³².

En sus aspectos negativos, lamentablemente tenemos que reconocer que la Reforma Agraria sirvió para validar el recurso a la fuerza y la violencia social y política en Chile, tal como sucedió inicialmente en la proliferación de innumerables huelgas y tomas campesinas y en las medidas de reacción de los sectores propietarios. Así sucedió también en la validación de esas medidas ilegales para tomar el control de los predios agrícolas mediante resquicios o más tarde en los actos violentos de exclusión y clausura de los sindicatos, y en la reiteración y ensañamiento del abuso y las violaciones de los derechos humanos que se legitiman en el agro chileno durante el periodo de la dictadura militar, que son expresión de una fuerza de contrarreforma o contra revolución. Pero quizá lo peor de esta influencia negativa de la Reforma Agraria es que en Chile muchas personas todavía siguen creyendo que podemos solucionar nuestros conflictos con tomas, con medidas de fuerza, con malones, con piquetes violentos, con funas, con la aniquilación del adversario político y con tácticas y estrategias semejantes. Es difícil saber cómo podremos superar esta forma de enfrentar nuestros problemas sociales y políticos más acuciantes, porque desde finales de los sesenta y principios de los años setenta a esta fecha ya son parte de nuestro paisaje y ADN político y social, pero tenemos la tarea por delante de superar este recurso a lo fáctico si queremos asentar la futura convivencia de Chile sobre bases democráticas, republicanas y constitucionales.

Sabemos que no es fácil porque en estos procesos de transformación profunda es muy difícil conciliar todos los intereses y siempre está presente una sensación de que permanecen cuestiones pendientes. Quizás la mejor forma de explicar esta sensación de incomodidad y de tarea inconclusa que rodea al proceso de la Reforma Agraria la podemos encontrar en la literatura, en la magistral novela *Resurrección*, escrita en 1899 por León Tolstoi, en la que nos cuenta cómo un propietario tradicional arrepentido de sus abusos intenta una y otra vez entregar sus tierras a los campesinos y deshacerse de ellas. Tolstoi a este respecto escribe lo siguiente: “Todo pues parecía perfecto, y sin embargo Nejludov (propietario) se sentía desazonado: había creído ver que, a despecho de las palabras de gratitud de algunos, los *mujiks* (campesinos) se sentían descontentos, como si hubiesen esperado algo más. Resultaba, pues, que el mismo se había privado de un gran provecho sin otorgarles sin embargo los beneficios que ellos esperaban. A la mañana siguiente, habiendo sido firmado el contrato, los ancianos del pueblo acompañaron a su regreso a Nejludov. Este que tenía el sentimiento desagradable de que dejaba detrás de él

32. Ibid supra 2, 341-350p.

algo inacabado, subió al elegante coche del intendente, como lo había calificado el cochero la antevíspera, y partió hacia la estación, después de haberse despedido de los *mujiks*, que meneaban la cabeza con aire descontento. Y él también sin saber por qué, se sentía descontento, triste y avergonzado.”³³

El camino que conduce a las reformas sobre las cuales se concibe una vida más civilizada parece que siempre atrae ese sentimiento de tarea inconclusa y de desasosiego, y de esta sensación tampoco está ausente nuestra Reforma Agraria chilena.

Finalmente, en estos tiempos nuestros en que se glorifica en un modo un tanto irracional la pureza mística y la capacidad transformadora de los movimientos sociales, y el carácter épico y anti sistémico de la acción política supuestamente juvenil, conviene tener presente este ejemplo de los que he denominado los aspectos positivos del proceso de Reforma Agraria en Chile, en cuanto al menos parcialmente se intentó una transformación profunda a partir del reformismo y del cambio gradual. Hasta aproximadamente el periodo anterior a 1970 se buscó hacer estos cambios profundos del agro chileno de acuerdo con el derecho vigente y contando con el apoyo de las mayorías, y no se pretendió imponer una visión de un partido único o iluminado, sino que se aspiró en sus mejores momentos a construir coaliciones que permitiesen dar estabilidad a dichas transformaciones. Por eso, a pesar de sus innegables costos e injusticias y de sus aspectos negativos que no pueden minimizarse, la Reforma Agraria chilena fue capaz durante este periodo de cambio gradual, mediante la intervención de los partidos políticos, de dignificar y dar participación a los nuevos sujetos sociales y políticos campesinos, y sirvió de un modo enteramente controvertido pero eficaz para transformar nuestro sector agrario, para cambiar nuestro derecho, particularmente nuestro derecho constitucional, y con ello también sirvió para transformar para siempre nuestro querido Chile.

33. Tolstoi, León, *Resurrección*, Barcelona, Editorial Juventud, 1972, 242p.