

La propiedad antes, durante y después del Gobierno Militar

■ Una visión crítica y analítica del derecho de propiedad en las últimas décadas expusieron José María Eyzaguirre y Eugenio Lahera en la quinta jornada del seminario "Veinte años después del 11 de septiembre", que se está desarro-

llando en la Universidad Finis Terrae.

Mientras el abogado y profesor José María Eyzaguirre llegó a la conclusión de que durante el régimen militar se volvió a dignificar el derecho a la propiedad, el doctor en

políticas públicas de la Universidad de Princeton —y actual asesor de la Secretaría General de Gobierno y de la Presidencia de la República— Eugenio Lahera, junto con reconocer "las cosas buenas y malas que se han realizado",

concluyó que hay aún mucho que hacer en materia de privatizaciones y en lo que se refiere a la propiedad privada. Publicamos el resumen de ambas intervenciones entregado por la entidad organizadora.

José María Eyzaguirre: respaldo pleno a la propiedad

Una mirada al camino seguido por el derecho de propiedad en Chile en los años y décadas anteriores al régimen militar y durante éste, desde el punto de vista constitucional y jurídico, realizó en la primera parte de su charla, José María Eyzaguirre.

DERECHO DE PROPIEDAD Y LIBERTAD.— Para comenzar, relacionó los términos de derecho de propiedad y libertad, los que a su juicio están en una estrecha unión, ya que el primero es el pilar del otro. Y esto vale tanto si se mira desde el plano individual, como del conjunto de ciudadanos y del quehacer en todos los campos de la actividad del país.

De ahí —para él—, la importancia de analizar la propiedad como fundamento de la libertad económica y del libre mercado, incluso yendo más allá aún al vincular ambos conceptos con la democracia misma.

EVOLUCION DEL CONCEPTO EN CHILE.— Antes de llegar al período militar, Eyzaguirre analizó la evolución del concepto de derecho de propiedad. Y como punto de partida tomó la Constitución de 1925, donde éste estaba garantizado, al asegurar su inviolabilidad, señalándose expresamente que nadie puede ser privado de algo que le pertenece, a no ser que medien razones de utilidad pública, en cuyo caso se les aseguran a las personas las correspondientes indemnizaciones.

Varias son las características de este derecho, de acuerdo a la Carta Fundamental del 25. En primer lugar, se protege toda clase de propiedades, sin distinciones; sólo se puede privar de ellas por sentencia judicial o por expropiación por causa de utilidad pública, calificada por ley; las indemnizaciones cuando ello ocurre siempre son previas, pagadas al contado, y se acuerdan entre las partes o las fijan los tribunales ordinarios en un proceso regular.

Al mismo tiempo, según José María Eyzaguirre, se reconocía la función social de la propiedad, especificando que ésta se refería al ejercicio del derecho, el que en ningún caso podía ser suprimido.

PRIMERA MODIFICACION SUSTANCIAL BAJO ALESSANDRI.— Esta garantía se mantuvo inalterable durante 38 años, hasta 1963, cuando en el gobierno de

Jorge Alessandri se introdujo la primera modificación sustancial, permitiéndose expropiar, por causas de utilidad pública, aquellos predios agrícolas abandonados o mal explotados, en cuyo caso se pagaría al propietario un 10% al contado y el resto a quince años plazo, en cuotas mensuales reajustables. Aquí se permitió, también, la toma anticipada de los predios, en caso de facultarlo un juez y se establecieron tribunales especiales para estudiar posibles reclamos y determinar los montos de las indemnizaciones.

Esta ley, a juicio de Eyzaguirre, marcó el comienzo de la destrucción del derecho de propiedad en el país. "Eran los tiempos del gobierno del Presidente Kennedy y de la Alianza para el Progreso, y don Jorge Alessandri se vio sometido a múltiples presiones para realizar este cambio constitucional y así poder hacer la reforma agraria, que se consideraba la panacea y solución de todos los problemas de orden social que existían en ese entonces en el continente y que hoy todavía subsisten".

LA REFORMA DE FREI.— Posteriormente, vino la reforma constitucional de Frei, en enero de 1967, la que marcó la pauta de todo cuanto sucedió después. En ella, junto con asegurar el derecho de propiedad, en sus diversas especies, se indicaba que la ley establecería "el modo de adquirirla, usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones que permitieran asegurar su función social y hacerla accesible a todos".

Aquí ya no aparece una garantía máxima, como es la constitucional, sino que se le entregó al legislador la facultad de decidir sobre ella.

De acuerdo a este mismo texto, se señalaba que la función social de la propiedad "comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad pública, 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".

Con esto, según José María Eyzaguirre, se cambió todo el concepto de función social, la que alcanzó al derecho mismo y no sólo a su ejercicio.

En este mismo cambio se introdujo la idea de que la ley podía reservar al

militar. La primera labor del nuevo régimen fue restaurar el derecho de propiedad, cuya destrucción causó la caída de Allende.

RECTIFICACION E INSTITUCIONALIZACION DEL DERECHO DE PROPIEDAD.— Varias fueron las labores que tuvo que emprender el gobierno de las Fuerzas Armadas: restituir las empresas que habían sido estatizadas, ordenar la propiedad agrícola y restablecer, en parte, la propiedad pri-

Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros que se estimare convenientes para la vida económica, social o cultural del país. Junto a ello se mantuvo el concepto de permitir expropiaciones de bienes por causa de utilidad pública calificada por el legislador.

Pero sí hubo variaciones en cuanto a la forma de pagar y determinar la indemnización. Se consideró que debían tomarse en cuenta los intereses de toda la colectividad en el momento de fijar el monto a pagarse en las expropiaciones, y que serían los tribunales especiales los que, en conciencia, decidirían.

Al mismo tiempo, en el nuevo texto constitucional se indicaba que la ley fijaría la oportunidad y el modo en que el expropiador tomaría posesión material del bien.

DERRUMBE DEFINITIVO DEL DERECHO DE PROPIEDAD.— Para terminar, y lo que a juicio de Eyzaguirre constituyó la mayor gravedad, fue el establecimiento de que al tratarse de expropiaciones de predios rústicos, la indemnización sería de acuerdo al avalúo fiscal vigente, más el valor de las mejoras que no estuvieran comprendidas en él, lo que podría pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a 30 años, "todo ello en la forma y condiciones que la ley determine".

Estas modificaciones permitieron, según Eyzaguirre, la reforma agraria.

También en la reforma constitucional de Frei se estableció que la ley podía reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio, pudiendo expropiar las que estuvieran en manos particulares, sin necesidad de pagar indemnización alguna.

Esto constituyó el derrumbe definitivo del derecho de propiedad en Chile. "Es aquí donde está la base de lo que vino después. Salvador Allende hizo modificaciones, introduciendo el concepto de nacionalización, pero lo primordial ya estaba en la reforma de Frei".

Para José María Eyzaguirre, en el gobierno de Frei no sólo se introdujeron estas modificaciones al derecho de propiedad, sino que además se procedió en forma abusiva con los dueños agrícolas en la reforma del sector. "Casi todos los predios caye-

vada. Esto lo hizo restituyendo en forma parcial los predios y dándoles a los campesinos títulos individuales sobre sus tierras, las que se parcelaron.

Pero la labor más importante que le cupo al gobierno militar fue el de la institucionalización, a través de la Carta Fundamental del 80, en la cual se restableció el derecho de propiedad, el que no puede ser vulnerado. Donde el gobierno militar tomó una opción distinta fue en la propiedad

ron en la calificación de abandonados o mal explotados".

LA LEY AYLWIN.— A ello siguió la "ley Aylwin", propiciada por el actual Presidente de la República, que autorizó la toma de posesión material del predio expropiado, consignándose una suma que se determinaba arbitrariamente, sin posibilidad de reclamo alguno. "Así se materializó el despojo masivo, sin considerarse el valor real de las propiedades".

Aquí hay un hecho doloroso, que José María Eyzaguirre estima que no puede quedar en el tintero al hacerse un análisis de la propiedad, ya que marcó una época. "Aprovechando la ley Aylwin, bajo el gobierno de Allende, se tomó una posesión del fundo Nilahue, de don Jorge Baraona, lo que le provocó su muerte".

TRIBUNALES DE FUNCIONARIOS.— Los tribunales agrarios creados por dicha ley fueron integrados fundamentalmente por funcionarios del propio sector agrícola, de manera que no hubo garantía de imparcialidad en ellos.

Los predios quitados a sus dueños no se asignaron en propiedad, sino que se constituyeron los asentamientos campesinos, que era un concepto comunitario, siguiendo la línea del vicepresidente de INDAP de ese entonces e ideólogo de la vía no capitalista de desarrollo, Jacques Chonchol.

En la época de Frei no sólo se hizo la reforma agraria, sino que marcó el comienzo de las tomas de industrias y terrenos, lo que se toleró. "Y se aplicó por primera vez el mecanismo de los decretos de insistencia, para establecer interventores en algunas empresas y predios rústicos".

PERIODO DE ALLENDE.— Posteriormente, en el período de Allende, en julio de 1971, una nueva ley volvió a modificar el texto constitucional: se amplió el concepto de función social, haciendo accesible la propiedad a todos: se introdujo la idea de nacionalización, para permitir el paso de las grandes empresas del cobre a manos chilenas, las cuales ya habían sido parcialmente estatizadas por Frei.

En esta época, la de la Unidad Popular, la reforma agraria fue total y se procedió a la estatización de toda la fuerza industrial del país, tras la toma de las más grandes empresas.

minera, con un concepto estatista, pero dando, en la posterior ley orgánica de minería, la posibilidad de otorgar concesiones, con un amplio resguardo, que equivale al dominio pleno sobre la concesión.

Para concluir, José María Eyzaguirre señaló que más sustancial que el propio texto fue la actitud que adoptó el gobierno militar, en el sentido de darle un respaldo pleno a la propiedad privada, el cual se mantiene vigente en la actualidad.

Esta situación llegó, incluso, al campo educacional, lo que derivó en el proyecto de la Escuela Nacional Unificada —ENU—, "que fue una de las causas fundamentales de la caída posterior de Allende".

La falta de derecho de propiedad en el régimen de Allende produjo, según Eyzaguirre, el desquiciamiento absoluto del sector productivo del país, lo que generó un desabastecimiento total.

Estas eran las condiciones que existían a la época del pronunciamiento

