

REPUBLICA DE CHILE



CAMARA DE DIPUTADOS



REFORMA DEL N° 10, ARTICULO 10 DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO



Intervención del Honorable Diputado
señor GUSTAVO LORCA ROJAS
en la sesión 88^a, extraordinaria, de 18 de mayo de 1966,
durante la discusión del proyecto, en segundo trámite
constitucional, que modifica el N° 10, del artículo 10 de
la Constitución Política del Estado.

REFORMA CONSTITUCIONAL.— MODIFICACION DEL N° 10, ARTICULO 10, DE LA CONSTITUCION POLITICA DEL ESTADO.—SEGUNDO TRAMITE CONSTITUCIONAL

El señor BALLESTEROS (Presidente).—Corresponde continuar el debate del proyecto que modifica el artículo 10, N° 10, de la Constitución Política del Estado.

El señor LORCA (don Gustavo).—Pido la palabra.

El señor BALLESTEROS (Presidente).— Tiene la palabra Su Señoría.

El señor LORCA (don Gustavo).— Señor Presidente, por segunda vez esta Honorable Cámara debe estudiar y pronunciarse acerca de la reforma al artículo 10, N° 10, de la Carta Fundamental, relacionado con el derecho de propiedad.

Despachado en primer trámite constitucional el proyecto que modifica diversas disposiciones de la Constitución, debemos ocuparnos de este artículo tan fundamental, alrededor del cual ha girado toda la discusión política de estos últimos tiempos.

La manera como esta Honorable Cámara concurrió a dar su aprobación a esta reforma mereció, en su oportunidad, nuestro comentario adverso, ya que no se contempló en su articulado nada que efectivamente diera base para afirmar que se realizaba este cambio sin el deseo de suprimir la garantía constitucional del derecho que se quería amparar.

Nuestras advertencias han servido, en alguna medida, para crear, por lo menos, un sentido de responsabilidad y comprensión frente a tan delicada materia, y nos sentimos satisfechos de haber cooperado en pequeña parte a plantear esta inquietud.

Si bien es cierto que, como expondré luego, no satisfacen en su amplitud las modificaciones introducidas en el Senado, en otro aspecto se han considerado ideas que enriquecen el contenido jurídico y de interpretación del texto constitucional, algunas de las cuales, por desgracia, la

Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de esta Cámara destruyó en su significación.

Manifesté, en su oportunidad, que el artículo 10, N° 10, tal cual fue concebido por el Supremo Gobierno, y según opiniones muy respetables de distinguidos profesores de Derecho, no tenía ninguna de las características básicas que la técnica jurídica aconseja para crear, o modificar en este caso, un precepto que orienta toda una institución jurídica, la que determina, a su vez, la política económica y social de un Estado.

Conceptualmente, la norma modificatoria es confusa y tiene vacíos que se agravan aún más con la nueva redacción dada por el Honorable Senado.

No se indica a qué clase de propiedad protege, no expresa si se refiere a un sistema de propiedad individual o colectivo, o bien individual, pero limitado en su ejercicio por la función social. Tampoco se define la función social en forma absoluta, sino que se da un concepto referente a los intereses del Estado, a la salud pública, al aprovechamiento de las fuentes y energías productivas, a la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes, y luego se remite su determinación al legislador. Al no precisarse la limitación, evidentemente, queda imprecisa también la garantía.

Luego al haber agregado el Honorable Senado preceptos relacionados con la propiedad minera y dejarla constitucionalmente reservada al Estado, no se consideró la exacta ubicación de la materia, desde que la norma general sobre reserva de dominio ha quedado en el inciso sexto y la especial relativa a la propiedad minera en los incisos terceros, cuarto y quinto. Lo lógico habría sido establecer la norma y luego la aplicación que de ella se hace en el mismo texto constitucional.

Sin embargo, el Senado, ha dispuesto que pueden ser objeto de reservas los bienes a los cuales califica genéricamente con la frase, que determina su alcance, "que

tengan importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país”.

No quisiera volver sobre conceptos acerca de los cuales ya expresé opinión en anterior oportunidad; no obstante, creo necesario referirme a un aspecto en el que, tal vez por ser muy obvio no se ha insistido lo suficiente y que convendría recalcarlo ahora, ya que, al parecer, será ya realidad esta reforma constitucional.

La garantía de inviolabilidad de la propiedad tiene sentido en Chile en cuanto el legislador debe respetar la propiedad y todo derecho adquirido, y éste es el límite para aquél. Es absurdo pretender defender constitucionalmente la propiedad contra los arbitrios administrativos, porque el Poder Ejecutivo no puede apartarse de la ley; como lo sería el que la Carta resguardara al propietario contra los atentados de particulares, ya que éstos deben cumplir la ley.

Por ello, y aunque parezca majadero, insistió en que el marco constitucional preciso y claro para estos derechos es el que debe servir para que el legislador dicte la norma sin salirse de él. Y no puede ser la propia ley, colocada en un nivel inferior a la Carta, la que señale la garantía y el derecho propiamente tal, ya que, de ser así, el legislador tiene la latitud suficiente para hacer lo que su arbitrio determine, desde que nada se opone a este arbitrio, y para ser limitado y regulado debería fijarse la pauta mínima en la propia Constitución.

Este concepto es compatible, por cierto, con las más amplias limitaciones al ejercicio del derecho y aun con los crecientes controles del Estado, pero sólo en la medida en que no desnaturalice el contenido del derecho mismo. En la medida que todo esto no desnaturalice el contenido del derecho mismo, repito, los límites de la propiedad son admisibles.

Ahora bien, las libertades ciudadanas que no tienen amparo constitucional son atributos del individuo que no se relacionan con una cosa concreta. La ley puede

limitar el ejercicio de estas libertades, pero nunca suprimirlas. Igual sucede en la actual Constitución respecto de la propiedad. Sin embargo, como ésta se ejerce sobre un elemento objetivo, sobre una cosa, la ley puede limitar las facultades del dueño, pero nunca privarlo de la cosa misma sin la indemnización adecuada, pues ello destruiría la propiedad en su esencia.

No basta, por tanto, asegurar en abstracto el derecho del Estado o de los particulares, actuales o futuros, a ser propietarios, pues ello no constituye verdadera garantía constitucional. Será preciso que el dueño de una casa, de una pensión de jubilación, de un depósito de ahorro o de cualquier otro bien concreto tenga la certidumbre de que la ley respetará el derecho, dándole, en caso de expropiación, el valor pecuniario que ese bien representa, para que pueda hablarse de garantía constitucional.

La reforma faculta a la ley para establecer las obligaciones y limitaciones que permiten asegurar la función social de la propiedad.

Esto es algo que nadie discute y aunque, como ya lo manifesté, no hay una clara norma al respecto, se ajusta a los conceptos modernos del dominio. Sin embargo, para que la propiedad cumpla esa función, es menester que empiece por existir realmente como poder reservado al individuo respecto de una cosa. La función social puede conducir a que se limiten las facultades del dueño, pero no a la privación del derecho sin la competente indemnización.

Aún más podemos agregar que lo que distingue a un régimen totalitario de uno libre es que, para el primero, la propiedad es una función social, y para el derecho democrático tiene una función social.

Esta doctrina, que ha sido analizada “in extenso” por algunos distinguidos tratadistas de Derecho, ha precisado con extraordinaria claridad la distinción entre función social igual a propiedad y propiedad limitada por función social.

Así, afirman que en el colectivismo totalitario no sólo la propiedad, sino también el individuo es una función social. Más aún, una cosa es consecuencia de la otra. Si los individuos están totalmente al servicio de los intereses que les fija la autoridad, se concluye que el derecho exclusivo sobre los bienes carece de razón de ser, ya que el fundamento del dominio es la libertad personal.

La reforma, en este aspecto, no precisa con claridad si la propiedad es o tiene una función social.

Los términos en que está concebido el texto modificatorio, en el sentido de establecer que la función social 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", son amplísimos, pero perfectamente sostenibles, si se mantiene uno de los contenidos esenciales del dominio, que un distinguido jurista ha denominado "el derecho del titular al valor pecuniario de la cosa que se reconoce como suya". Si ese valor desaparece, evidentemente, otro tanto ocurre con el contenido económico esencial de la propiedad.

Al analizar en detalle los incisos del artículo 10, número 10, estableceremos nuestra conclusión.

Ahora bien, ¿cuál es la filosofía de la nueva institución? En general, cualquiera que sean los términos con que se crea o modifica una institución jurídica y, en este caso preciso, de la trascendencia del derecho de propiedad, no es sólo la letra del texto mismo lo que importa, sino el espíritu con que él ha sido concebido.

Por esto, y frente a este aspecto, nos preguntamos: ¿se encamina hacia el estatismo o hacia la propiedad privada y la iniciativa individual?

Que quede bien claro: No nos oponemos a ninguna, absolutamente a ninguna de las medidas que tiendan a hacer accesible la

propiedad al mayor número de chilenos; ni a las que signifiquen que la propiedad tenga una función social definida ampliamente para contener todos los aspectos sociales y de interés social. Lo que pretendemos es que se haga sin contradecir los aspectos fundamentales de una sana política económica, sin que nos lleve al estatismo, porque ello lisa y llanamente, nos conducirá al desastre.

Por desgracia, todo configura un cuadro de características acentuadamente estatistas.

Si bien es cierto que se ha partido del reconocimiento en abstracto del derecho de dominio y que todos los representantes del Ejecutivo se han cuidado de hacer resaltar esta condición indispensable de nuestra vida colectiva, los hechos y las disposiciones que esos hechos nos han traído en su interpretación nos llevan a concluir que el régimen que se pretende incorporar tiende a esa estatización del dominio y de todo el sistema económico social.

El inciso sexto del proyecto de reforma dice: "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 tengan importancia preeminente para la vida económica, social y cultural del país". Bastaría analizar este concepto para llegar a una conclusión que, a mi juicio, es definitiva: se eleva a rango constitucional una reserva a favor del Estado de todo cuando éste quiera comprender con su acción, sin limitación alguna, ya que será el propio legislador el que establezca la calidad y el sentido de lo que debe ser la importancia preeminente para la vida económica, social y cultural del país. Esto se agrava con la nueva redacción dada por la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia de la Cámara.

¿Dónde está la traba o el freno que podría detener la máquina interventora y volcar toda la actividad del país en bra-

zos del Estado? ¿Dónde, el motivo jurídico que nos permitiría aducir razones para esquivar tal absorbente poder estatal? No lo diviso, y hay algo más grave aún. Las instituciones se prueban en su aplicación práctica, la que nos va dando el sentido de lo que ellas significan ahora o van a involucrar mañana. Sin crearse aún los medios constitucionales, vemos ya la influencia de esta filosofía que el Gobierno está aplicando como un anticipo de lo que será su acción una vez que la reforma sea realidad. Imaginemos entonces, lo que será la actividad estatal en poco tiempo más.

Aquí se define, a mi entender, la filosofía de la nueva institución.

La verdad es que ni el Presidente de la República, ni su Ministro de Justicia, al firmar el Mensaje de la reforma, quisieron, al parecer, ir tan lejos. En efecto, ellos señalaron que uno de los propósitos del proyecto es "proporcionar al Estado los instrumentos indispensables para realizar las reformas que exigen el bien común, y ello con la finalidad de realizar la reforma agraria y la remodelación de las ciudades". Pero no son instrumentos indispensables, a la luz de la lógica más elemental, las facultades omnímodas otorgadas al legislador para reservar al Estado zonas completas e indeterminadas de la actividad nacional.

Esta situación es particularmente grave, por el debilitamiento que sufre el derecho esencial del propietario. Pero también es económicamente pernicioso colocar a todos los propietarios, cualquiera que sea su condición, bajo una interrogante. El que produce, en general, sea minero, industrial o comerciante, necesita saber si puede extender su giro o aumentar el que tiene, sin caer bajo la reserva estatal y sin tener la intimidación pendiente sobre su actividad.

Con esto se limita el empuje empresario y nadie querrá adelantar, por la incertidumbre que ello involucra. En cambio,

si se precisa el campo que le está reservado a cada cual, se alienta a todos a que cumplan su verdadera función social.

Afirmé que importa menos la letra que el espíritu de una nueva disposición, y agrego ahora que tiene mayor importancia que los textos constitucionales o legales, el espíritu con que se aplican.

Muchas legislaciones europeas son menos rigurosas que la Constitución actual nuestra en materia de garantías a la propiedad, pero en las naciones libres de Europa hay un ambiente natural de respeto a los frutos del trabajo, hay un clima de estímulo a los que producen, hay una conciencia de que la propiedad individual es la base de la libertad.

La búsqueda del paternalismo estatal es la verdadera amenaza, ya que en Chile todos, con escasas excepciones, requieren el auxilio del Estado en caso de necesidad. Debe primar el concepto de que los particulares son los primeros responsables de su propia suerte y de que nadie, ni siquiera el Estado, va a suplir su ineficacia o su falta de previsión.

Por otra parte, de no aceptar esta tesis, llegaremos, como ya estamos llegando, a esperar todo del Estado; a no superar nuestras desgracias, sino en la medida en que el Estado venga a nuestro auxilio; a recargar a éste en términos que hacen casi imposible su acción en los campos que tradicionalmente le corresponden y que tiene ya abandonados; y a que desaparezca el sentido de responsabilidad de los particulares, haciendo imposible la creación y, por ende, el verdadero progreso.

Lo curioso es el contrasentido de todo este proceso. Si bien, por un lado, se pretende ir a la estatización del proceso económico, por otro, el propio Gobierno está reconociendo, a esta altura de los acontecimientos, que ya no es posible seguir recargando más al contribuyente para crear nuevas posibilidades estatales en el campo empresarial. De acuerdo con esta realidad, tendría que ubicarse una nueva

fórmula económica, cuya base, por cierto, es el sentido del derecho de propiedad.

¿Dónde encontrarla? Se nos dice que ello vendrá de la actividad privada, a la cual se pide la cooperación y se la quiere hacer partícipe de las responsabilidades consiguientes. Pero aparece de nuevo el contrasentido: en vez de darle el aliciente de una estructuración acorde con la realidad de nuestro medio, se la retrae y se la mantiene en la incertidumbre de su propia condición jurídica.

Nosotros afirmamos que la única manera de hacer posible el desenvolvimiento, no sólo de esa actividad vital, como la han calificado las propias esferas de Gobierno, sino que también la estatal, que se fundamenta en la primera, es una mayor productividad y una rápida expansión económica de ella. Si el Estado quiere cumplir, al menos, su función rectora de la vida nacional no lo podrá lograr sin un aumento significativo de los ingresos fiscales, y ello sólo como consecuencia del aumento de la base tributaria. Solamente en esta forma los gobiernos podrán financiar el pago de los empréstitos y los proyectos de infraestructura y desarrollo social.

En otras palabras, cualquiera que sea el mecanismo para el aporte de fondos, sean empréstitos externos, cuyo servicio deberá necesariamente hacerse, o nuevos recursos internos, todos provienen de los tributos pagados por la empresa privada. Por lo tanto, si las fuentes de recursos no progresan, es imposible que pueda progresar el sector público. Tanto es así que se ha reconocido institucionalmente esta premisa, al formularse en la Carta de Punta del Este, el siguiente principio: "Los países que firman esta declaración están de acuerdo en estimular la empresa privada con el objeto de alcanzar el desarrollo de América Latina a una fase que le permita dar el empleo necesario para su creciente población". Y ello ha sido reiterado por los administradores de la Alianza para el Progreso.

Finalmente, en este aspecto, quisiera citar una de las opiniones para mí más importantes y respetables, por venir de quien viene: de una de las figuras más relevantes en nuestra América Latina y más estrechamente vinculada al proceso de nuestro desarrollo económico, al cual no se podrá tachar de reaccionario: don Felipe Herrera. ¿Qué ha dicho Felipe Herrera? En esta materia, cito textualmente sus palabras. Dice: "Por otra parte, es evidente que en el proceso de desarrollo de tales países (los subdesarrollados) la empresa privada desempeña un papel de crítica importancia. La existencia de un núcleo empresarial dinámico es factor indispensable en el crecimiento equilibrado de los diversos sectores de la economía. Los planes de desarrollo económico y social que los países latinoamericanos elaboran o han elaborado ya, en cumplimiento de lo dispuesto en la Carta de Punta del Este, pueden ponerse más fácilmente en ejecución cuando el sector privado ha intervenido en la fijación de las metas y ha comprometido su cooperación decidida para el logro de las mismas".

Agrega: "Existe interacción de causa y efecto entre la empresa privada y el desarrollo económico y social. La empresa privada puede representar uno de los motores más importantes en el crecimiento de una economía y a veces sus posibilidades de actuación pueden verse constreñidas por las características del medio ambiente económico, político y social en que se desenvuelve".

Este antecedente, a mi juicio, es suficiente para no agregar nada más.

Creemos haber sentado, claramente, nuestro principio acerca de lo que debe defenderse esencialmente en la estructura de la primera institución jurídica que manifiesta el sentido de una política económica, cual es el derecho de propiedad.

Analizaremos, ahora, cuáles son, doctrinariamente, los criterios con que puede abordarse una legislación, haciéndonos cargo de diversas observaciones que se

han hecho acerca de los regímenes de propiedad que hoy se exhiben en el mundo, y que podrían servir para orientar y dar inspiración a la nueva redacción del artículo en comentario.

Al parecer, haciendo un análisis muy somero, sólo tres regímenes podrían orientar una legislación de esa naturaleza: el marxista, el comunitario y el de economía de mercado social.

Para hacer este análisis, debemos referirnos también, aunque sea brevemente, a su aplicación concreta en la vida de hoy, y señalar, como ejemplo los países donde se hayan aplicado o se estén aplicando, a fin de que no estemos únicamente teorizando y nos quedemos en el terreno de la utopía delirante; como, asimismo, para establecer cuáles son las consecuencias de su aplicación.

En primer lugar, cabe referirse al régimen marxista, cuya aplicación más evidente la encontramos en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. Dos características son las que diferencian el sistema económico de la URSS del de otros Estados: la falta de propiedad privada como medio de producción y el planeamiento centralizado.

En la URSS, existen diversas clases de propiedades:

a) La estatal, que se puede llamar también propiedad del pueblo. Según el artículo 6º “de la Constitución son propiedad del Estado el suelo y el subsuelo, bosques, agua, talleres, minas de carbón y minerales, ferrocarriles, transportes de mar y tierra, bancos, teléfonos, grandes haciendas, instalaciones comunales y las más importantes viviendas existentes. Así también lo son las fábricas, talleres, máquinas, pozos, materias primas y productos elaborados”.

b) La propiedad de las cooperativas y de los koljoses, que corresponde a las máquinas, todo el inventario, materias primas y productos elaborados de las asociaciones de servicios campesinos para la explotación de los koljoses, siendo entre-

gado el suelo gratuitamente por tiempo indefinido, según el artículo 8º.

c) La propiedad de los “kolschosniki”, que son los campesinos de los koljoses, que tiene cada uno una porción de tierra y los elementos para su explotación: la vivienda, algo de ganado, aves de corral y pequeño material agrícola, según el artículo 7º.

d) Finalmente, todos los ciudadanos soviéticos tienen derecho a una propiedad personal, de acuerdo con sus entradas y ahorros, a la casa-habitación y su correspondiente menaje, y a los objetos de uso personal y de bienestar personal, según el artículo 10.

En el sistema económico de la URSS., juegan el papel principal las dos primeras formas de propiedad: la estatal, en la producción industrial, y la de cooperativas de koljoses, en la producción agrícola. La diferencia formal entre ambas clases no nos debe hacer olvidar que los koljoses están limitados, en lo que se refiere a la disposición de los bienes colocados bajo su administración, por la planificación estatal y por el control de los órganos del Estado y del Partido. Según esto, existe un comercio estatal, que provee a la población de las ciudades y de los pueblos industriales, y un comercio cooperativo, que provee a las poblaciones del campo. Este último es sólo en la forma cooperativa y en realidad es dirigido por el aparato estatal burocrático. Existe, además, un comercio de los “kolschosniki”, debido a la existencia de tierras privadas y medios privados de explotación en sus manos y de los cuales pueden obtener beneficios que juegan un papel bastante importante, aún en el aprovisionamiento de bienes alimenticios para los pobladores de las ciudades. El comercio exterior es un monopolio del Estado, y todas las operaciones de comercio con el exterior son efectuadas por servicios estatales creados para este objeto. También los bancos están en manos del Estado soviético.

Esta breve enumeración de las clases de propiedad y de las características de la economía soviética, nos lleva a precisar algunas conclusiones.

Es evidente que, en la práctica, toda la vida económica de los miembros de la URSS. está entregada al control excluyente del Estado, el cual dirige y orienta, en forma exclusiva, la vida nacional. No me referiré, por no tener directa relación con la materia en debate, al planeamiento centralizado.

La propiedad estatal agota prácticamente el campo de acción de los elementos principales de la economía. Y la propiedad de las cooperativas se refiere a la actividad agrícola, la más importante en un país de la extensión y de la cantidad de habitantes de Rusia.

En segundo lugar, debo referirme a lo que se ha dado en denominar el "régimen comunitario", que es el que inspira la dirección básica de los postulados de la Democracia Cristiana.

Confieso que las definiciones de este régimen, que he escuchado en diversas oportunidades, no son precisas ni concretas. Ellas se diluyen en algunas ambigüedades, ya que se precisa sólo en grados o medidas que lo separan de una corriente doctrinaria para acercarlo a otra.

Así, por ejemplo, el señor Jaime Castillo, quien, según se me informa, es el ideólogo de este partido al responder en el Senado acerca de esta materia, contestó textualmente lo siguiente: "Además, sobre este problema del comunitarismo, quiero decir que, personalmente me causó alguna extrañeza advertir que los senadores socialistas plantean con frecuencia una especie de incompreensión en esta materia. La verdad es que ellos —me parece— fácilmente podrían deducir algunas analogías entre la concepción socialista y la comunitaria. Esta última es, en el fondo, no otra cosa que una concepción total de la sociedad. La sociedad entendida como una comunidad de hombres libres requiere también la institución de la propiedad

como institución social, o sea, antindividualista. De ahí pueden surgir, evidentemente, muchas formas de apreciación social antindividualista, vale decir, de carácter social, que van desde cierto tipo de socialismo hasta las formas de cooperativas de autogestión, de comunidad de trabajadores, las cuales pasan a ser predominantes dentro de una estructura social como ésa".

"Personalmente —agregó el señor Ministro— pienso que es muy próxima y aún diría que una forma de propiedad comunitaria; la experiencia yugoslava de la autogestión. A pesar de que el Estado tiene nominalmente la propiedad de las empresas, de hecho éstas son entregadas a los trabajadores exactamente como si fuesen de su propiedad. Es decir, la administración, gestión y distribución de utilidades se realiza entre los trabajadores como grupo, o sea, como una comunidad de trabajadores, tal cual nosotros podríamos plantearla".

Esta brevísima exposición de lo que la Democracia Cristiana entiende por régimen comunitario, nos lleva a una conclusión, entre muchas, la de que es evidente que, en este grado en que oscila la apropiación social antindividualista, podemos llegar a cierto tipo de socialismo y esto dicho en la verdadera y exacta acepción de la palabra. Esto es, que ya no hay antítesis entre la tesis comunitaria y la socialista, sino incluso complementación. Luego la prueba de la doctrina en la práctica aplicada a la realidad actual, que, como dije, tenemos que hacerla para no caer en la utopía delirante, nos lleva a observar el ejemplo de Yugoslavia, país típicamente socialista y gobernado por un dictador, el Mariscal Tito, donde se han suprimido todas las libertades.

La tercera forma que puede presentar el régimen económico y de propiedad es la economía del mercado social.

¿A qué tiende este régimen? Descansa en tres pilares fundamentales: la propiedad privada; un régimen de precios y de

competencia libres; y la disciplina monetaria, es decir, moneda sana.

Con el objeto de asegurar este sistema, se necesita, pues, una política de finanzas e impuestos que garantice la propiedad privada; una política económica que permita la libre competencia entre los partícipes del mercado; y una política monetaria que proporcione las bases para una moneda sana. Lo contrario de este programa lo constituye una economía planificada colectivista, con una inflación abierta o encubierta, nacionalización de las empresas privadas y fiscalización absoluta, que ahoga toda actividad o iniciativa privada.

“Los países del mundo libre” —señala el Dr. Albert Hunold, una de las más eminentes personalidades de renombre mundial y uno de los más altos exponentes y divulgadores de la nueva tesis— “pueden distinguirse según los criterios de la aplicación de la economía de mercado libre, y el barómetro de su progreso económico permite apreciar el éxito de la receta”.

Empecemos por Italia, donde el antiguo Presidente del Banco Nacional, Luigi Einaudi, fue el primero en luchar contra la inflación, propugnando una reforma monetaria. El logró proporcionar a su país una moneda sana.

Después de la experiencia de Luigi Einaudi, hemos sido testigos del éxito espectacular de la reforma monetaria y económica de Alemania, iniciada en junio de 1948.

Diez años después, merced a la influencia de Jacques Rueff, Francia saneó su moneda y recibió su “nuevo franco”, uniéndose así a los países antinflacionistas y de economía del mercado libre.

Antes, todavía deberíamos mencionar a Austria, cuya moneda se estabilizó, gracias a Reinhard Kamitz, actual Presidente del Banco Central y antiguo Ministro de Hacienda de su país.

En este orden de ideas, no ha de olvidarse a Bélgica, que introdujo una polí-

tica de este tipo inmediatamente después de la guerra.

En consecuencia, tenemos tres categorías de países: En primer término, aquellos que como Suiza, nunca introdujeron un sistema colectivista; en segundo lugar, los que como Alemania, Italia, Austria, Bélgica, Francia y, fuera de Europa, Japón, abandonaron los proyectos de planificación y se beneficiaron, por consiguiente, con una evolución económica considerable; y, finalmente, los de la tercera categoría: como Gran Bretaña, Suecia, Noruega y Dinamarca, entre otros.

Suecia, por ejemplo, puede servirnos de modelo del tercer grupo. País rico en recursos naturales, respetado por la guerra, poseedor de un equipamiento industrial moderno; sin embargo, en el curso de pocos meses, sufrió una verdadera bancarrota económica, siendo Ministro de Comercio de esa época, un economista socialista, Gunnar Myrdal. Los otros países nórdicos, Noruega y Dinamarca, se hallan afectados de la misma enfermedad a causa de la influencia de políticos socialistas.

Para fundamentar sin dudas las bases de esta tendencia, quiero agregar que su finalidad es el incremento y la difusión de la riqueza, y que, existe, como condición básica, el principio de que “en el sujeto individual, el sentimiento de libertad y la conciencia de responsabilidad son inseparables”, mientras que, dentro de la creciente “masificación” de las decisiones económico - sociales, cada vez se advierte menos este vínculo.

Pero, además; y según el concepto que el Canciller alemán Erhard ha proclamado insistentemente, la doctrina de la economía social de mercado se basa en la libertad económica, la que no puede existir si los empresarios carecen de la conciencia de su responsabilidad.

Esbozados en líneas generales los tres sistemas, cabe manifestar que la aplicación de cada uno de ellos en el mundo actual nos hace concluir, sin lugar a du-

das, que el último ha realizado ampliamente la gestión de beneficio que los pueblos aspiran y reclaman.

Podrá sostenerse que el régimen comunista ha traído al pueblo ruso mayor bienestar que el alcanzado en tiempo de los zares; pero no olvidemos las características especiales del desenvolvimiento de ese país y cómo en este momento — y en el terreno de las comparaciones, ya que se trata de una potencia mundial — debe volver sus ojos a su rival político, los Estados Unidos de Norteamérica, para solicitarle lo provea de cereales en cantidades fabulosas. Luego tampoco debe olvidarse que vuelve lenta, pero seguramente, al régimen de empresa privada, al aceptar la posibilidad del principio de la rentabilidad de la economía, aun cuando, según declaraciones del economista soviético Leontjew, tal principio no significa una vuelta hacia los principios económicos capitalistas, justificando solamente su afirmación en la vaga declaración de que son demasiadas las diferencias entre ambos sistemas como para hablar de ello; pero reconociendo implícitamente que deben verse obligados a aceptar tal principio.

Podrá sostenerse que el régimen comunitario, aún "in partibus" y cuyo único ejemplo podemos extraerlo de la socialista Yugoslavia, tiende a un sistema anti-individualista para hacerlo aparecer más atrayente y acercarse mejor a los medios humildes, a los que les abre, en la teoría, una perspectiva — engañosa, pero hermosa — de superación; pero nadie puede afirmar con absoluta seguridad que no se desliza flúida y rápidamente hacia un socialismo estatal, donde no se sabe dónde comienza y en qué parte termina la participación activa del grupo, sea cooperativo o de intereses, y el control estatal. Valga el ejemplo de Rusia a través del sector cooperativo que hemos analizado, al cual se asemeja como dos gotas de agua. Demasiado sutil o demasiado complejo; más, en todo caso, difícil de aplicar sin que se proyecte hacia otros sistemas, a

los que, al parecer, se acerca peligrosamente.

Fundamentalmente, por tanto, sólo dos regímenes, en definitiva, puedan dar base para la estructuración de un sistema económico: o el de tendencia socialista, intervencionista del Estado, o el de respeto a la actividad privada, como base del progreso, a la cual ayudará el Estado en carácter subsidiario. La primera tratará de concentrar en el Estado toda actividad, haciendo ilusoria la acción de la empresa privada tomando los controles de la vida nacional y llegando en definitiva, a abolir incluso la libertad del individuo; la segunda dará vida a la creación particular, impulsará al progreso de todos, con el acicate de vivir mejor, y reforzará la vida política con el aporte de individuos responsables de su propio destino y del de los demás.

Si alguna duda quedara acerca del sentido de la nueva disposición constitucional, ella desaparece frente a la clara manifestación de propósitos del legislador en el párrafo segundo del inciso sexto, al decir que el Estado propenderá a la socialización de las empresas, medios de producción y recursos naturales básicos para el bienestar y progreso del país, según el texto del Senado.

Peró aún con la modificación introducida por la Comisión de Constitución y Justicia de esta Cámara se mantiene, sin atenuantes, tal criterio, ya que el proponer formas de propiedad comunitaria o social que incorporen a los trabajadores a la gestión y dominio de las empresas, y actividades básicas para el bienestar y desarrollo del país, es, según la propia interpretación de los autores de esta disposición, una forma de proceso general de socialización o bien una versión humanista del socialismo; por último, también puede significar que no se hacen juego socialismo, con comunitarismo, o, según categorías declaraciones de ellos, de lo que se trata es de la exclusión de la propiedad privada.

¿Cabe alguna duda de que cuanto se pretende es ir a la lenta "estatización" del país, por cualesquiera de las formas de socialización que se emplea? Lo que es irrevocable, sí, es que la empresa privada, el régimen de competencia, el que ha permitido a Alemania, Francia, Italia, Bélgica, Holanda, etcétera, progresar y pasar a ser las naciones más desarrolladas del mundo, quedará total y definitivamente abolido.

De ahí que defendamos con ahinco el principio del derecho de propiedad privada de los bienes de producción y distribución de la riqueza como un medio de hacer posible la generación de un sistema económico que permita crear nuevas actividades, genere e incremente la riqueza, haga posible el libre juego de una sana competencia que estimulará la iniciativa creadora, establezca condiciones de sanidad monetaria y haga posible que todos, asumiendo su plena responsabilidad en el manejo de la vida económica, puedan vivir en absoluta libertad, sin los temores de una oprobiosa dictadura de conciencia y de actividad.

En este aspecto el texto aprobado por el Honorable Senado agrava la inseguridad del despachado por esta Cámara, en anterior oportunidad, y crea un régimen más "estatista" aún, con la agravante de señalar clara y específicamente la disposición programática a la cual deberán ceñirse en el futuro los diversos Gobiernos.

Creo que esto es gravísimo, ya que el constituyente no está interpretando lo que el 4 de septiembre de 1964 quiso la ciudadanía al elegir al Excelentísimo señor Frei, puesto que, precisamente, esa elección tuvo el pleno significado de un repudio a las ideas marxistas, lo que involucra la aceptación de un régimen de derecho, basado en los principios estructurales que deben regir para que no se burle principio de la libertad en todas sus formas entre las cuales está, por cierto, la de desenvolverse en el campo económi-

co, y para ello resguardar el derecho que lo garantiza, cual es, el de propiedad.

Creemos, sin embargo, que nuestras voces no serán escuchadas como no lo han sido aquí, esta mañana. Por ello, formulamos votos para que, a lo menos, en la aplicación que se hará de estas disposiciones, se contemple la posibilidad de dar expansión a aquellas ideas que permitirán desarrollar la actividad nacional en el alto nivel que le corresponde.

En estas condiciones no podemos votar afirmativamente en general un proyecto que tiende a destruir las bases de nuestra economía y de todo nuestro sistema jurídico.

Al entrar al análisis en particular de cada disposición del N° 10, debo manifestar que, en su oportunidad, hicimos el examen de los incisos primero y segundo, lo que además hemos acotado en forma general en esta intervención. No nos satisfacen; pero, en todo caso, ellos involucran conceptos que doctrinariamente pueden ser aceptados dentro del deseo de perfeccionar la institución.

Los incisos tercero, cuarto y quinto, agregados por el Honorable Senado se relacionan con la propiedad minera, reservándola al Estado.

Este planteamiento da origen a una disquisición de tipo jurídico, no exenta de importancia. ¿Puede el Estado gozar de la riqueza minera a su arbitrio? ¿Puede disponer de ella?

Partiendo del principio y aceptando que el Estado tiene un dominio sobre la riqueza mineral, cabe afirmar que no es a título de propiedad privada, puesto que no reúne las características que a la propiedad privada asigna la legislación civil: la de usar, gozar, disponer y reivindicar.

¿No puede disponer sino en la forma que le señalará ahora la propia Constitución, esto es, por medio de la concesión, otorgada a particulares? ¿Podría darla en arrendamiento, enajenarla a otro, ofre-

cerla en garantía? ¿O es más bien un patrimonio indisponible?

Para algunos, la mina no concedida no constituye un objeto de propiedad privada, y la naturaleza del derecho del Estado sobre ellas es de Derecho Público.

En efecto, sostiene Puyuelo, los bienes de dominio público puedan ser clasificados o bien por razón del sujeto de la propiedad o, bien por razón del "destino" que se dé a dichos bienes. Las minas no pertenecen al primero de dichos grupos, puesto que no están destinadas al uso público, como correspondiente a todos los ciudadanos, sino al segundo grupo, bienes de dominio público por razón de su destino, en cuanto están destinadas al uso público indirecto ya que la razón de su concesión a los particulares es precisamente en cuanto ellos contribuyen con su explotación al fomento y desarrollo de la riqueza nacional.

No le pertenecen al Estado a título de propiedad privada, no constituyen bienes de carácter patrimonial, sino que son bienes destinados a un servicio público sobre los que el Estado, como representante de la colectividad nacional y fomentador de su riqueza y bienestar, ejerce una acción tutelar, conservando siempre sobre ellos un derecho en última instancia para salvaguardar las fuentes de riqueza nacional y concediendo su explotación a los particulares como el mejor medio de que dicha riqueza se ponga de manifiesto.

Otros, sin embargo, sostienen que esta teoría no se conforma con el alcance que le ha dado, por ejemplo, el artículo 1º del Código de Minería, ya que el Estado no posee una propiedad ni pública ni privada sobre la riqueza mineral y sólo tiene una facultad de administración y una acción de guardador sobre la riqueza nacional fundada en un derecho de soberanía, una potestad o poder supremo que nada más que al Estado compete, pero que puede coexistir con cualquier otro dominio, tanto público como privado, sobre la superficie o con el subsuelo.

Es interesante establecer las bases de esta nueva institución constitucional y de desear sería que se señalaran claramente en la legislación que completará esta disposición las bases doctrinarias sobre las cuales el Estado ejercerá su amplio dominio sobre la propiedad minera.

Creemos que quien adquiere una propiedad minera, en el régimen de pertenencia, es un concesionario de especiales características, ya que, como muy bien lo ha dicho la doctrina, este título le otorga un verdadero derecho real en la pertenencia en la cual recae.

Asimismo, creemos que es necesario establecer, constitucionalmente, estos principios de la propiedad minera, dada la extraordinaria trascendencia que tiene esta riqueza básica para Chile. Aun cuando estimamos que su ubicación dentro del artículo es inconveniente, debemos reconocer que su incorporación a la Carta significa afianzar el concepto altamente constructivo de que al fin podremos dar los pasos definitivos para la estructuración de un régimen jurídico sobre esta materia, que no nos despoje de nuestras riquezas, teniendo que pagar subidos tributos para usar y disponer de aquello con que nos dotó la naturaleza. Creemos necesario ir a la chilenezación de nuestras minas y debemos buscar cualquier atributo recto y eficaz para que tal idea sea realidad, a fin de no seguir dependiendo, en asunto tan trascendental, de las decisiones de naciones que tratan de obtener las mejores condiciones para ellas sin importarles aquéllas a las cuales extraen sus productos, dejando sólo pequeñas ventajas a veces de subalterno interés.

Las disposiciones que comentamos son satisfactorias, y su redacción, aun cuando no tiene toda la perfección que se desearía, ya que debería haberse edificado muy bien las características de las concesiones, es un paso positivo hacia la consolidación de un régimen que nos parece provechoso para el destino económico del país. Por eso, las votaremos afirmativamente.

Nuestros deseos y aspiraciones, que se contienen en nuestra declaración partidaria de principios, son los de recuperar las riquezas del subsuelo, especialmente el cobre y el hierro, mediante un sistema legal que fije plazos para que las empresas que las explotan se constituyan en Chile, conforme a las leyes chilenas, con la mayor parte de su capital chileno y en lo posible con técnicos y trabajadores chilenos, de modo que efectivamente su administración responda a un verdadero interés nacional y sus utilidades contribuyan a la capitalización del país.

Estoy cierto de que ningún legislador podrá negarse a prestar su concurso a una legislación de esta índole, que recupere el sentido nacional de nuestra actividad económica y que deje en pie de igualdad a todos los que laboran el campo de esa actividad. Creemos necesario atraer capitales para nuestro desenvolvimiento, pero que ellos vengán en condiciones de equiparidad a los chilenos; en otras palabras, no aceptamos discriminar ni a favor ni, por cierto, en contra de la inversión extranjera.

En la discusión particular analizaremos el alcance y contenido de una legislación de esta especie, la que estimamos no puede perjudicar a la pequeña y mediana minerías. Por ello, es indispensable escuchar las autorizadas voces de los personeros de esta actividad nacional con el objeto de no caer en vicios o vacíos que harían altamente inconveniente sentar principios que a la postre disminuirían las posibilidades de esta importante riqueza nacional. Solicitaré, en sus oportunidades, que sean escuchados por la Comisión respectiva los representantes de las entidades mineras nacionales, y escuchadas sus razones.

A pesar del acuerdo a que se llegó en la Comisión, en el sentido de que habría segundo informe para introducir modificaciones fundamentales, especialmente en el artículo transitorio, que calificará las condiciones esenciales en que se va a

dictar la nueva legislación minera, interpretando el sentido del nuevo artículo de la Constitución, creo que los Diputados de Oposición no podremos intervenir, ya que prácticamente hoy día se votarán esas disposiciones sin segundo informe. Lamento dejar constancia de ello, porque todos estábamos dispuestos y teníamos amplios deseos de colaborar en el estudio de estas disposiciones legales.

El inciso sexto de la reforma trata, como hemos dicho, de la reserva a favor del Estado de diversas propiedades.

La forma como se propuso esta disposición por la Cámara, era, sin duda, de una amplitud que prácticamente habría permitido que el Estado pudiera haber reservado todos los bienes de determinada naturaleza, ya de mero uso personal o de consumo. Simplemente, el legislador habría podido suprimir de inmediato cualquier clase de propiedad, sin que mediara para el futuro medio alguno de defensa. Es cierto, que nunca se dudó de la posibilidad de que, en caso de afectar a bienes en poder de determinada persona, debiera hacerse uso de la expropiación. Esto ya quedó en claro y en forma absoluta, cuando el señor Ministro de Justicia contestó las observaciones que yo formulara en la discusión general del proyecto de reforma, en la sesión de fecha 18 de agosto del año pasado.

Esta disposición no podía quedar sin un alcance más preciso, ya que habría sido francamente imposible dar seguridad a ninguna inversión ni a ningún empresario al dejar entregado al arbitrio del legislador tantas y tantas posibilidades de reserva.

De ahí que surgió una fórmula en la Comisión de Constitución del Senado que permitiría, en alguna medida, resguardar la actividad económica nacional, ya que se precisó que “no será cualquier especie de propiedad”, como decía el texto primitivo, sino que sólo podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros,

que tengan importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país”.

No era mucho precisar, como lo dijimos anteriormente; pero en todo caso, la calificación de “importancia preeminente”, indica que deberán ser recursos o bienes de la importancia superior o más elevada; y los que no alcancen ese grado no podrán ser objeto de reserva.

Sin embargo, la Comisión de Constitución y Justicia de esta Cámara introdujo una nueva fórmula que hace desaparecer casi por completo la eficacia de la propuesta por el Senado. Se reemplazó la frase “que tengan una importancia preeminente”, por la de “que declare de importancia preeminente”, con lo que, en verdad, hace que el legislador tenga una amplitud mucho más grande al otorgarle arbitrio sobre el particular. Pero aún así estimamos que ese criterio del legislador no podrá salirse del concepto primario y básico de que la característica de los bienes que se declaren de importancia preeminente no puede ser otro que el ya señalado, esto es, que sean de la más grande, superior o elevada importancia para la vida económica, social o cultural del país.

El inciso séptimo se refiere a las expropiaciones, y en esta disposición el Honorable Senado introdujo dos modificaciones que son de trascendencia y que no consideró la Cámara.

Agregó el Honorable Senado, dentro del concepto de que el expropiado tendrá siempre derecho a indemnización, que el monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados.

Y luego, en el párrafo que sigue, al señalar que la ley determinará las normas para fijar la indemnización y el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, agregó “el que en todo caso fallará conforme a derecho”.

Son de gran trascendencia estas dos modificaciones, porque vienen a precisar

la forma cómo podrá otorgarse la indemnización en un caso y la manera cómo deberá actuar el tribunal, en el otro.

En esta materia el Senado adelantó mucho en la defensa del expropiado, ya que se garantiza el derecho de éste a que se le indemnice totalmente el daño causado por la expropiación.

Como manifesté al comienzo, la función social de la propiedad es perfectamente sostenible si se mantiene uno de los contenidos esenciales del dominio que un jurista llamó el “derecho del titular al valor pecuniario de la cosa”, y si ese valor desaparece, ocurre otro tanto con el contenido económico esencial de la propiedad.

Por ello y para que pueda sostenerse que la propiedad tiene una función social y no es una función social, es indispensable que se precise este aspecto: si la indemnización cubre el valor pecuniario de la cosa. Si no habremos caído lamentablemente en el exceso de que la función social es el derecho mismo y que en esa virtud puede privársele sin que se le otorgue indemnización o indemnización a medias. Pero en ese caso habremos caído en el régimen, que no podríamos aceptar, del totalitarismo colectivista.

Ahora bien, si se mantiene ese contenido esencial del dominio, llegaremos a la conclusión de que la función social es una limitación tan solo, y no es el propio derecho. De ahí la trascendencia de dar a esta disposición la interpretación que se le ajuste con este concepto esencial.

Al establecer la reforma que no sólo el monto, sino también las condiciones de pago deben determinarse equitativamente; está significando que se haga con igualdad o de modo justo o, como lo dice el diccionario de Derecho Romano de Faustino Gutiérrez Alviz, Profesor de la Universidad de Sevilla, al definir la “Aequitas” como sinónimo de ideal o modelo al cual debe adaptarse el derecho, o como finalidad a que debe atemperarse toda norma jurídica.

Por ello, si se toman en cuenta equitativamente los intereses de la colectividad y los del expropiado, éste tendrá que recibir como indemnización el valor que se le quita, sin perjuicio de que el Estado pueda pagar en forma diferida cuando hubiere de producirle el pago al contado un sacrificio imposible de soportar.

También en este aspecto la Comisión de Constitución y Justicia modificó la redacción dada por el Senado, al establecer que "las reglas para determinar el monto de la indemnización y las que fijan las condiciones de su pago, serán establecidas por la ley en consideración de las necesidades del bien común y a los intereses de los expropiados, del modo equitativo que el legislador califique".

Se ha querido dar relevancia con esta redacción al aspecto de que será el legislador quien califique lo equitativo de la norma que determine el monto de la indemnización y las condiciones de su pago; pero es evidente que el concepto de equidad es absoluto frente a la realidad histórica de un momento dado; y por ello, a pesar de su arbitrio, no podrá el legislador dictar una ley inicua o expropiatoria sin caer en lo inequitativo.

Finalmente, al establecer que el tribunal fallará conforme a derecho, se garantiza que éste, aun cuando pueda ser creado por la ley siempre estará sometido a la Corte Suprema por la vía de su potestad correccional y económica, punto que, como expresé en el primer trámite de esta modificación, no estaba claro; y que siempre habrá oportunidad de deducir el recurso de inaplicabilidad.

Estas modificaciones evidentemente consagran cierto principio de beneficio hacia el expropiado que no podemos dejar de reconocer, y hacen menos gravosa la disposición modificatoria incorporando conceptos que la clarifican. El clima de incertidumbre que existía sobre este derecho no se despeja, pero al menos conocemos las reglas del juego.

Hacemos votos porque las claras advertencias que hemos hecho frente a la nueva disposición que consagra tantas incógnitas de otra índole no se lleguen a precisar en nuestra legislación para hacer posible que el país progrese en el verdadero sentido de expresión nacional.

Estimamos que las indicaciones tendientes a incorporar en este trámite constitucional diversas otras modificaciones a nuestra Carta no puede ser objeto de análisis ni de resolución de esta Honorable Cámara, desde que todas ellas fueron aprobadas por esta Corporación y se encuentran sometidas a la consideración del Senado, el que las está estudiando, precisamente en estos instantes, en su Comisión de Constitución y Justicia.

No vemos cuál ha de ser la razón útil y la verdadera justificación de esta tramitación que se ha querido dar a estas reformas, por cuanto aparece un manifiesto contrasentido el querer duplicar su discusión y votación.

La circunstancia de haberse presentado algunas de ellas y luego retirado, para en seguida hacerlas presenté, una vez más, nos indica que no son razones importantes ni doctrinarias las que han determinado su presentación.

Por el contrario, aparece como una falta de seriedad el hecho de que el Parlamento adopte, por primera vez en una reforma tan trascendental, como es la de la Carta Fundamental, un procedimiento de esta índole que no prestigia ciertamente su limpieza democrática.

Nuestro partido se opuso a la tramitación separada, en el Honorable Senado de la reforma al artículo 10, número 10, de la Constitución; pero, acordada, debió tramitarse por sus cañales, sin subterfugios ni procedimientos equívocos, tanto más cuanto que para poder dar por aprobada una o cualquiera de ellas se requerirá, en todo caso, la mayoría absoluta de los Senadores y Diputados en ejercicio.

Nada sacamos con esquivar el proceso legal, lícito, y correcto de tramitación de una reforma de esta índole; ya que la Nación toda sabe que la justa interpretación de sus anhelos está, precisamente, en el recto y oportuno cumplimiento de todas y cada una de las normas de la Carta que debe regir íntegramente hasta el día que se la modifique legalmente.

Nuestra posición en esta materia es muy clara. Algunas de estas modificacio-

nes contaron con nuestros votos favorables, como la incorporación de los derechos sociales, las incompatibilidades parlamentarias y la ampliación de la representación parlamentaria en la zona sur. En cambio, rechazamos otras disposiciones que hoy se encuentran sometidas a la consideración del Senado en segundo trámite constitucional.

He dicho.