

EL CONCEPTO DE PROPIEDAD EN LA LEY N° 15.020 SOBRE REFORMA AGRARIA*

Enrique Brahm García

Prof. de Historia del Derecho
Universidad de los Andes y
Pontificia Universidad Católica de Chile

INTRODUCCION

Durante el siglo XX y, muy especialmente, tras la Primera Guerra Mundial y la gran crisis económica de 1929, se puede constatar el desarrollo, tanto a nivel mundial como nacional, de un marcado proceso de socialización. En efecto, se inicia una retirada de las concepciones liberales dominantes desde el siglo XIX y un aumento de la injerencia y de la presión estatal sobre los privados.

Esta evolución es particularmente notable en el ámbito del derecho de propiedad. El derecho prácticamente absoluto definido por los códigos civiles, desde el francés napoleónico al chileno de Bello, va cediendo el paso, a través de normas constitucionales, legales y reglamentarias, y pese a que no se toca, por ejemplo, la definición de dominio contenida en el artículo 582 de nuestro Código Civil, a uno en el que predominan los componentes sociales y las obligaciones que se imponen al propietario.

En Chile esta tendencia es plenamente evidente a partir del primer gobierno de don Carlos Ibáñez del Campo, alcanzará su clímax bajo la "República Socialista" de 1932, continuándose en lo esencial durante los gobiernos radicales y el segundo gobierno de Ibáñez¹.

Esta es la tendencia en la que debe insertarse el gobierno de Jorge Alessandri.

1. *Tímida liberalización*

Con el gobierno de Jorge Alessandri se nota una disminución de la presión interventora del Estado en la economía y, por ende, un mayor respeto por el ejercicio del derecho de propiedad por parte de los particulares. Por lo menos en relación a lo que había sido la situación durante el período anterior: era radical y gobierno de Carlos Ibáñez.

Ya en diciembre de 1958 un decreto de la Subsecretaría de Comercio e Industrias² procedía a liberalizar el comercio de la carne, dando como funda-

* El siguiente texto es parte de una investigación más amplia desarrollada dentro del marco del proyecto Fondecyt 0525/92.

¹ La continuidad se nota a las claras, por ejemplo, en el uso constante que se hace durante todo este período, del DL 520, la producción legislativa más notable de la "República Socialista".

² N° 980, D.O. de 20.12.1958, p. 2293.

mentos que la supresión de la libre competencia en ese rubro había traído consigo un "encarecimiento en las faenas de beneficio de ganado"; mientras que ahora el Gobierno estimaba "como uno de los puntos fundamentales de una nueva política de fomento ganadero nacional, que se establezca la libre competencia en el beneficio de ganado".

Sin embargo, contra lo que pudiera parecer, esto no significaba que se hubiera producido un cambio radical en las concepciones económicas y propietarias dominantes en los decenios anteriores, ni menos que se impusieran formas de pensar de corte plenamente liberal. En efecto, en forma abierta reconocía el Presidente de la República su posición ecléctica en estas materias cuando afirmaba en el Mensaje que dirigía al país con motivo de la promulgación de la Ley N° 13.305 ("Económica")³: "Creo necesario reiterar que para el Presidente de la República la empresa privada y la libre competencia no tienen por objeto lograr el enriquecimiento de las que la ejercen, sino que son simplemente un medio para alcanzar el bienestar de la colectividad. En materia económica, el Jefe del Estado no reconoce otra doctrina que esa: buscar a cada paso el camino más adecuado para servir al bien común"⁴.

De ahí que no pueda extrañar que la normativa legal y reglamentaria publicada en el Diario Oficial entre los años 1958 y 1964 tenga en el fondo una gran similitud con la que se venía publicando en los años anteriores, aunque sea —en las materias que a nosotros nos interesan— menos abundante y menos radical.

Los rasgos de continuidad con el período anterior son evidentes. El ejemplo más concreto al respecto es la creación de la "Dirección de Industria y Comercio", como servicio dependiente del Ministerio de Economía, para reemplazar la "Superintendencia de Abastecimientos y Precios", que había sido, en su momento, la sucesora del "Comisariato General de Subsistencias y Precios". Al nuevo organismo le correspondería ejercer, además de una serie de atribuciones relativas al control de las actividades industriales y comerciales, aquellas "que otorgaba al Superintendente de Abastecimientos y Precios, el Decreto Ley N° 520, de 31 de agosto de 1932"⁵. Seguía su curso la historia de esta norma aparentemente excepcionalísima, obra de un gobierno excepcional.

Y no sólo en la teoría, pues se siguieron utilizando en forma constante las medidas restrictivas del derecho de propiedad consignadas en dicha normativa.

³ D.O. de 6.4.1959, pp. 533ss.

⁴ Citado según SILVA ENCINA, Gisela (Recopiladora), *Jorge Alessandri: su pensamiento político*, Santiago, 1985, p. 126. En el mismo sentido se pronunciaba Jorge Alessandri en un Mensaje de 5.4.1963, cuando afirmaba: "He sostenido muchas veces que en materia económica no hay en la vida actual sino una sola norma verdadera, que no es otra que aquella más eficaz en cada caso para servir al interés colectivo, sin detenerse en que sea liberal o socializante". Idem, p. 132. Por lo demás en la Ley Económica que servía de pretexto al primer mensaje citado, no se encontraban mayores normas liberalizadoras, salvo aquellas destinadas a proteger la libre competencia, contempladas en los artículos 173 y ss.

⁵ DFL N° 242 de 1960, D.O. de 6.4.1960, p. 819. Además se seguirán creando otros órganos de control en la misma área. Por ejemplo, la "Junta Nacional de Abastecimiento y Comercialización de Artículos Comestibles", organismo asesor del Ministerio de Economía, cuyas atribuciones serían, entre otras, "elaborar planes nacionales y regionales de corto y largo plazo, para el oportuno abastecimiento de productos y artículos alimenticios, y proponer las medidas que deban adoptarse para ponerlos en ejecución", como también "proponer las medidas reglamentarias y legales que tiendan a promover el mejoramiento y la nacionalización de la producción, el transporte, la comercialización y la política de importación y exportación de comestibles". D.O. de 22.1.1962, p. 1.

Siguen repitiéndose las interminables listas con artículos declarados de primera necesidad o de uso o consumo habitual⁶.

También son constantes las fijaciones de precios que afectan a los más diversos productos⁷, recurriéndose al respecto a las más distintas fórmulas. Por ejemplo, ante alzas producidas en el tipo de cambio el Gobierno determinará que, para mantener una situación de normalidad en los precios, a más de reivindicar su derecho a fijarlos directamente en algunos casos, se faculta a "los propios productores o importadores para reajustarlos o determinarlos, reservándose el derecho de revisar y objetar los precios reajustados por los particulares, en el supuesto que sobrepasen la incidencia directa e indirecta que deriva de la nueva paridad cambiaria"⁸. Se fijan a veces márgenes de utilidad, como en el caso de las bebidas analcohólicas y los juguetes⁹. Se siguen fijando los cánones de arrendamiento¹⁰, con el agravante, en lo que a limitar el ejercicio del derecho de propiedad se refiere, de que en algún caso se determine que "durante el plazo de un año las autoridades administrativas no podrán conceder la fuerza pública para efectuar lanzamientos o desalojos de arrendatarios o subarrendatarios de cités o conventillos que acrediten estar al día en el pago de sus arrendamientos"¹¹. Otras veces se ordena, bajo apercibimiento de "clausura", que se distinga con claridad el recargo en los precios que conlleva la venta a crédito¹².

Se continúa restringiendo y hasta prohibiendo la exportación de ciertos productos¹³ y determinándose cuotas de producción para otros¹⁴. Y, en ciertos casos, la reglamentación será múltiple. Por ejemplo, en el caso del comercio del pan se reglamentan desde los precios máximos y los tipos de pan, hasta el número de panaderías y puestos de pan que deberían funcionar en ciertas ciudades¹⁵.

Incluso la Dirección de Industria y Comercio, en su afán de regular el funcionamiento de la economía, afectada por un "abastecimiento anormal", llega hasta aplicar medidas tan drásticas como la requisición y el nombramiento de interventor¹⁶.

Estaba claro, como se señalaba al comienzo, que aunque la reglamentación restrictiva del derecho de propiedad no fuera tan abundante como en los años anteriores, se estaba lejos de un régimen de mercado y de plena libertad. Y así lo reconocía la misma Dirinco cuando, en los considerandos de algún decreto, afirmaba que con sus medidas perseguía "establecer la libre competencia sobre bases equilibradas"¹⁷.

⁶ Cfr. D.O. de 8.6.1960, p. 1 y de 22.2.1964, p. 565.

⁷ Cfr. D.O. de 21.2.1963, p. 445.

⁸ D.O. de 18.10.1962, p. 2239.

⁹ Cfr. D.O. de 5.7.1961, p. 1280.

¹⁰ Cfr. D.O. de 22.1.1963, p. 213 y 18.12.1963, p. 1.

¹¹ D.O. de 12.8.1961, p. 1525.

¹² Cfr. D.O. de 15.9.1959, p. 1488 y de 27.11.1959, p. 1952.

¹³ Fierro, D.O. de 23.7.1960, p. 1 y 31.7.1962, p. 1542; productos agropecuarios, D.O. de 27.12.1960, p. 1.

¹⁴ Cerveza, D.O. de 19.2.1960, p. 1, 23.3.1961, p. 565 y 25.1.1963, p. 250.

¹⁵ Cfr. D.O. de 9.12.1959, p. 2027 y 31.1.1961, p. 228.

¹⁶ Cfr. D.O. de 29.1.1962, p. 1. "Requisese el uso y goce de los establecimientos industriales ubicados en la provincia de Santiago, Valparaíso y Talca, destinados a la fabricación de aceite vegetal comestible en general, con sus instalaciones, maquinarias, útiles y enseres, y la existencia de materias primas y productos elaborados que en ellos se encuentren".

¹⁷ D.O. de 31.8.1964, p. 2323.

A aquellas limitaciones inspiradas en políticas económicas de cuño intervencionista habría que agregar las que se sustentaban en razones de la salubridad pública o la seguridad vial. Es el caso por ejemplo del Reglamento General de Alimentos que, complementando el Código Sanitario, establecía "las normas a que deberán ceñirse la producción, fabricación, almacenamiento, venta, importación, exportación, transporte, distribución y registro de los alimentos, establecimientos, locales y personas" que intervinieran en dichos procesos¹⁸.

En materias viales puede señalarse como ejemplo el decreto que "fija el recorrido que indica a los buses de la Empresa de Transportes Colectivos del Estado y microbuses particulares que señala"¹⁹.

Se mantiene y hasta acentúa la presión que se ejerce sobre los propietarios por la vía tributaria. Sirva de ejemplo el aumento en un 10% de las tasas establecidas en la Ley de Impuestos de Timbres, Estampillas y Papel Sellado, que incluían el impuesto a las transferencias de bienes raíces²⁰, cómo también los aumentos dispuestos por la Ley 14.688 para financiar los reajustes de sueldos y salarios que allí mismo se disponían²¹.

En fin, se siguen disponiendo limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad sobre bienes raíces que no dan derecho a indemnización. Es el caso, por ejemplo, del D.F.L. 206 de 1960 sobre caminos, en el que se dispone, entre otras cosas, la prohibición "a los dueños de los predios colindantes con los caminos públicos nacionales" para "ocupar las fajas de 35 metros medidos a cada lado de los cierros actuales o los que se ejecuten en variantes o caminos nuevos nacionales, con construcciones de tipo definitivo que en el futuro perjudiquen su ensanche"²².

Haciendo un balance parcial, antes de que se inicie el proceso de Reforma Agraria que introducirá una nueva dinámica y una radicalidad todavía no conocida en lo que a constreñir el derecho de propiedad se refiere, podemos concluir que cuando se acercaba a su fin el gobierno de Jorge Alessandri, al certero decir del profesor Avelino León Hurtado, "el tradicional derecho real y absoluto, se va transformando en un derecho de uso temporal que el titular conserva mientras cumpla con las innumerables obligaciones que le impone el Derecho Público y las leyes de orden público, en aras del interés general"²³.

2. Reforma Agraria y limitaciones al derecho de propiedad sobre la tierra

2.1. La ley 15.020. El día 27 de noviembre de 1962 se publicaba en el Diario Oficial la Ley 15.020 sobre "Reforma Agraria", uno de los hitos más

¹⁸ D.O. de 18.7.1959, pp. 1109 y ss. En el mismo sentido puede citarse el decreto que "Crea Consejo Nacional Coordinador para aplicar normas de producción y control de calidades de la producción dependientes de la Dirección de Industria y Comercio", D.O. de 29.8.1964, p. 2313.

¹⁹ D.O. de 18.8.1959, p. 1. Cfr. D.O. de 18.6.1959, pp. 962 y ss.

²⁰ Cfr. Ley 14.501, D.O. de 21.12.1960, art. 25. Rec. de Leyes, tomo 49, p. 544.

²¹ Art. 26, D.O. de 23.10.1961, Rec. de Leyes, tomo 49, pp. 856 y ss. Se recargaban allí el impuesto a la renta, global complementario, adicional, Gran Minería del Cobre, contribuciones de bienes raíces, incluyendo un adicional de un 8% a las Empresas de la Gran Minería del Cobre.

²² Art. 17, Rec. de Leyes, tomo 47, p. 875. Sigue también perfeccionándose la Ley General de Construcciones y Urbanización. Cfr. D.F.L. 357 de 6.10.1961, D.O. de 25.10.1961.

²³ *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Ciencias Sociales*, Sept.-Oct. de 1961, N° 7 y 8, p. 120. El artículo se titula "Influencia del derecho público en la propiedad privada inmobiliaria".

trascendentes dentro del proceso de socialización del derecho de propiedad que hemos estado analizando. En efecto, en el proceso que con ella se inicia se llegaría a configurar —de manera consciente y completa— un nuevo concepto de propiedad, en el ámbito de los bienes raíces agrícolas, en las antípodas de aquel acuñado por el liberalismo del siglo XIX y que seguía definido en el artículo 582 del Código Civil.

La ley en cuestión contenía y definía en forma paradigmática todos los temas y materias en torno a los cuales se estaba centrando la discusión en materia de derecho de propiedad y que seguirían en el centro de la atención hasta comienzos de la década de los setenta.

A nuestro juicio, y desde la perspectiva objeto de esta investigación, los puntos principales a destacar de dicha ley son los siguientes:

a) La idea de una propiedad limitada: en el artículo primero, donde aparecen las definiciones fundamentales, se decía al respecto que "el ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio rústico está sometido a las limitaciones que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social. Estará sujeto, especialmente, a las limitaciones que exija el desarrollo económico nacional y a las obligaciones y prohibiciones que establece la presente ley y a las que contemplen las normas que se dicten en conformidad a ella". Esto es, la ley parte reconociendo su identificación con un concepto de propiedad fuertemente constrañido y restringido desde fuera, en que el énfasis es puesto más en las limitaciones que se imponen al propietario que en las facultades o poderes de éste o en la libertad para disponer de la cosa sobre la que el derecho recae.

Y la misma ley se adelanta a imponer una serie de limitaciones muy concretas. Por ejemplo, se dispone que el Presidente de la República podría prohibir o limitar "el expendio de bebidas alcohólicas en centros de huertos familiares y villorrios agrícolas", como también el que "todo propietario agrícola que cobije en su predio una población de niños en edad escolar con un mínimo de cien o más, deberá habilitar un edificio para escuela y casa habitación del Director y colocarlo a disposición del Ministerio de Educación Pública"²⁴. Por último, podría considerarse aquí aquella norma que prohíbe "la división de los predios rústicos en parcelas de regadío inferiores a quince hectáreas arables, y en parcelas no regadas inferiores a cincuenta hectáreas arables"²⁵.

b) La idea de "función social" o de correcta utilización de la propiedad: quizá si lo más interesante de la ley desde la perspectiva que a nosotros interesa es el hecho de que no sólo se considere la posibilidad y necesidad de imponer desde fuera limitaciones al propietario, sino que también el concepto mismo de propiedad se constriña desde dentro; esto es, que por definición se considere que el propietario queda sujeto a una serie de limitaciones, sobre todo en el sentido de tener que utilizar sus bienes de una forma determinada y no a su arbitrio o en forma caprichosa. Dicho de otra manera, se considera que el propietario agrícola, por el solo hecho de serlo, y aun cuando la ley no dispusiera nada al respecto, estaría sujeto a la obligación de explotar su predio de la manera más conveniente para el bien de la comunidad toda. La Ley 15.020 es muy clara al respecto cuando afirma que "todo propietario agrícola está obliga-

²⁴ Art. 45.

²⁵ Art. 62.

do a cultivar la tierra, aumentar su productividad y fertilidad, a conservar los demás recursos naturales y a efectuar las inversiones necesarias para mejorar su explotación o aprovechamiento y las condiciones de vida de los que en ella trabajan, de acuerdo con los avances de la técnica"²⁶. Concepción que se ve reforzada cuando la misma ley pone en primer lugar, entre los predios declarados de utilidad pública cuya expropiación se autoriza, los que se encuentren "abandonados, como también aquellos que estén notoriamente mal explotados y por debajo de los niveles adecuados de productividad, en relación a las condiciones predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades"²⁷. La titularidad del propietario, es la conclusión evidente, no lo autorizaba a disponer en forma arbitraria de la cosa, sino teniendo siempre en consideración el bien de la comunidad en que se encontraba inserto. Obligación esta última a que se quedaba sujeto bajo la amenaza de las correspondientes sanciones, por lo que no se limitaba a un mero imperativo moral.

c) El papel que se atribuye al Estado como contralor del uso que se haga de la propiedad: la obligación de dar un correcto destino a los predios rústicos, como recién afirmábamos, no queda entregada a la buena voluntad del propietario, sino que se presenta como una tarea estatal. El intervencionismo estatal, una de las constantes más marcadas de la historia nacional a partir de 1925, encuentra en este ámbito una de sus manifestaciones más importantes. De ahí que se afirmara en la ley que "el Estado velará porque el derecho de propiedad sobre un predio agrícola se ejerza en conformidad al artículo anterior"²⁸, esto es, al primero que hemos citado en los párrafos anteriores, para lo cual se crea una serie de organismos competentes en esta área, como son el Consejo Superior de Fomento Agropecuario²⁹ y la Corporación de la Reforma Agraria en reemplazo de la Caja de Colonización Agrícola³⁰.

d) El afán planificador o reformista estructural: el hecho de que la ley lleve por título el de "Reforma Agraria" implica que el legislador no pretende tan sólo imponer una nueva forma de propiedad, sino que apunta también a objetivos finales de mucho mayor alcance. Se pretende, en el fondo, transformar las estructuras económicas, sociales y políticas del país, para así poder construir una sociedad mejor, usando como herramienta o medio el derecho de propiedad. El objetivo de fondo, según se señala en el artículo tercero, es "dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, mejorar los niveles de vida de la población campesina, aumentar la producción agropecuaria y la productividad del suelo". Y esos objetivos se alcanzarían mejor a través de la planificación estatal, con el consiguiente menoscabo de las facultades de disposición del propietario y de la misma libertad asociada siempre al ejercicio de ese derecho.

Es así como al Consejo Superior de Fomento Agropecuario, recién citado, correspondería en lo fundamental, "formular los planes generales y regionales relacionados con la reforma agraria y con el correspondiente desarrollo

²⁶ Art. 1, inc. 2.

²⁷ Art. 15 letra a).

²⁸ Art. 2.

²⁹ Cfr. art. 4.

³⁰ Cfr. art. 11.

agropecuario, especialmente en lo que se refiere a la división, reagrupación y recuperación de tierras, y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones campesinas"³¹. Y cada plan regional comprendía una planificación de detalle que abarcaba "estudios de las tierras, sus sistemas de trabajo y de explotación racional; de los posibles mejoramientos de la producción que podrán obtenerse mediante la división adecuada y el saneamiento de minifundios; de las superficies que será conveniente adquirir con este objeto, teniendo en cuenta especialmente el mejor aprovechamiento de las aguas de regadío; de las obras públicas de vialidad, riego, establecimientos escolares, hospitalarios y otras que sea necesario realizar; de las viviendas, conjuntos habitacionales o servicios comunes que exija el desarrollo de cada localidad; de las posibilidades de trabajo en la zona y de las medidas para mantener un adecuado nivel de ocupación; de la asistencia técnica y crediticia, de los sistemas de comercialización de productos y de los programas educacionales, asistenciales y de seguridad que deberán ponerse en práctica, como también de las industrias anexas que convendrá desarrollar"³². El estado pasa a controlar todas las variables fundamentales³³.

e) El intento de redimensionar la propiedad agrícola: es bien sabido y se insistirá en ello más adelante, que de la esencia de la reforma estructural que pretendía ser la reforma agraria era el intento de redistribuir mejor la propiedad, eliminando tanto las grandes propiedades o "latifundios" como los "minifundios" o propiedades que no alcanzaran a mantener a sus propietarios. En pos de este objetivo se producirían quizá si los más flagrantes atentados contra el derecho de propiedad.

Es así como se declaraban de utilidad pública y se autorizaba la expropiación de "los predios rústicos declarados 'minifundios' por el Ministerio de Agricultura, para el solo efecto de reagruparlos y redistribuirlos preferentemente entre los ex propietarios que deseen asignarse nuevas unidades"³⁴. También los que fueren necesarios para "ejecutar un Plan de Desarrollo Regional Agrícola" siempre que los predios fueran "suceptibles de una división adecuada"³⁵. Y, finalmente, se disponía que la Corporación de la Reforma Agraria debía aplicar las distintas causales de expropiación contenidas en el artículo 15, "fundamentalmente al 'latifundio'", al que definía como "aqueel inmueble rústico perteneciente a persona natural cuyo valor exceda al de 20 'unidades económicas'"³⁶.

³¹ Art. 5 letra a).

³² Idem.

³³ Cfr. también el D.F.L. de Reforma Agraria N° 1, de 1963, que reglamenta el Consejo Superior de Fomento Agropecuario. Recopilación de Leyes, tomo 50, pp. 890 y ss. Y el D.F.L. N° 11, de 1963, que aprueba el Estatuto Orgánico de la Corporación de la Reforma Agraria, Idem. pp. 948 y ss

³⁴ Art. 15 letra h).

³⁵ Art. 16. Y el art. 19 establecía que "se entenderá por división adecuada, para los efectos establecidos en los artículos 15° y 16°, aquella que permita, mediante la formación de 'unidades económicas', obtener en un plazo razonable un mejor rendimiento de la producción en relación al que tenga el predio al acordarse la expropiación".

³⁶ Art. 17.

f) La simplificación de los procedimientos expropiatorios: para llevar adelante la Reforma Agraria, fundamentalmente en lo que se refiere al proceso de redistribución de la propiedad, se hacía necesario adquirir grandes cantidades de tierras. Para ello el método más importante debía ser el de la expropiación. Al respecto, los artículos 15, 16 y 17 de la ley contemplaban una amplia gama de causales expropiatorias (algunas de las cuales ya se han señalado) que en definitiva significaban declarar de utilidad pública y, por ende, susceptibles de expropiación, la mayor parte del territorio agrícola del país³⁷. En general, las expropiaciones las decretaría el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, el que determinaría también el monto de la indemnización³⁸, de todo lo cual podría reclamarse ante un "Tribunal Especial de Expropiaciones Agrarias" que existiría en cada una de las ciudades asiento de Corte de Apelaciones³⁹.

En todo caso la norma más conflictiva en materia de expropiaciones y la más directamente atentatoria contra el derecho de propiedad —aquella que permitía el pago a plazo de las indemnizaciones— no quedaba consignada en la ley al estar pendiente todavía en el Congreso Nacional la reforma constitucional que recién la haría posible. Una insinuación del criterio que se seguiría aparecía en todo caso en el artículo 11 letra a, que autorizaba a la CORA a pagar los predios que eventualmente comprara "con un máximo de 20% al contado y el saldo en cuotas anuales iguales, en no menos de 10 años"⁴⁰.

g) El énfasis en la explotación directa y personal de la tierra por el propietario: siguiendo una tendencia de raíces románticas —que en general está muy presente en toda la concepción de la ley, desde el momento en que se da un tratamiento tan especial a la propiedad de la tierra—, el legislador aspira a que se establezca una estrecha unión entre el suelo y el hombre que lo trabaja⁴¹. De ahí la tendencia a limitar el arrendamiento de predios rústicos que se expresa en el hecho de que se autoricen sólo por un plazo no inferior a 6 años⁴² y contrayendo el arrendatario la obligación de invertir "un diez por ciento anual de la renta de arrendamiento para el mejoramiento del predio, en especial de sus suelos, sistemas de riego y cierras"⁴³. Cualquier predio arrendado que no se ajustara a estas normas incurría en causal de expropiación⁴⁴.

Un sentido similar tenía la norma del artículo 15 letra d), que autorizaba la expropiación de "los predios que pertenezcan a personas jurídicas de derecho público o privado que los exploten en cualquier forma que no sea directa". No se quería lo que históricamente se ha llamado propiedad de "mano muerta".

³⁷ Otras causales eran por ejemplo las que afectaban a los terrenos "que se rieguen por medio de las obras que ejecute el Estado" (15b), "los que por razones de deudas insolutas se hayan adjudicado en remate público a instituciones de crédito" (c), "los terrenos de fiadas, vegas permanentemente inundadas o pantanos..." (g), etc.

³⁸ Cfr. art. 21.

³⁹ Cfr. art. 29.

⁴⁰ Cfr. también el D.F.L. de Reforma Agraria N° 9 de 1963, que se refiere a los procedimientos expropiatorios. Recopilación de Leyes, tomo 50, pp. 930 y ss.

⁴¹ Es lo que en Alemania se llamaría la ideología del "Blut und Boden", que tendría su máxima expresión en el período nacionalsocialista. Cfr. BRAHM, Enrique, *Una institución jurídica del nacionalsocialismo: el "ERBHOF"*, Rev. de Est. Hist. Jurídicos XI, 1986, pp. 43 y ss.

⁴² Cfr. art. 46.

⁴³ Idem. inc. 6.

⁴⁴ Cfr. art. 15 letra e). El mismo sentido tiene la reglamentación contenida en el D.F.L. de Reforma Agraria N° 2 de 1963, que "señala normas para el arrendamiento de predios rústicos". Recopilación de Leyes, tomo 50, pp. 896 y ss.

h) La tendencia a sacar del comercio humano ciertos tipos de propiedad agraria: en consonancia, y como otra forma de manifestación de la unión íntima entre la tierra y quien la trabaja, que destacábamos en el número anterior, la ley impulsa la generalización de formas de propiedad "familiar". Son ellas reflejo de una de las principales motivaciones que impulsó el proceso de reforma agraria, cual era la pretensión de constituir un pequeño campesinado autárquico que debía transformarse en un fuerte sostén del sistema democrático. Pero para ello era necesario establecer serias limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad, sobre todo en lo que se refiere a coartar las facultades de disposición del propietario. La propiedad debe mantenerse íntegra en manos de la familia —al estilo de los mayorazgos indianos—, para lo cual se hace imperativo prohibir tanto la enajenación como la división por cualquier medio de la propiedad "familiar" y así se la saca del comercio humano para hacer de ella una categoría especial⁴⁵.

De acuerdo a estas consideraciones, la Ley 15.020 determinaba que "el predio rústico constituido por una 'unidad económica' que cumpla con los requisitos establecidos por la presente ley y su reglamento, podrá ser declarada por el Presidente de la República, a solicitud del propietario, 'Propiedad familiar agrícola'"⁴⁶. Dicha "unidad económica" era la "superficie de tierra necesaria para que, dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima y demás características, trabajada directamente por el parcelero y su familia, permita al grupo familiar vivir y prosperar con el producto de su racional aprovechamiento, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña a dicho grupo"⁴⁷. La propiedad así definida era gravada con la indivisibilidad "aun en caso de sucesión por causa de muerte", recibiendo en compensación una serie de ventajas y franquicias, por ejemplo, de tipo tributario. Sólo excepcionalmente, y con autorización del Ministerio de Agricultura o de la CORA, podía dividirse "siempre que las mejoras introducidas en ella permitan formar dos o más 'unidades económicas', o que con ella no se menoscabe dicha unidad"⁴⁸.

i) Limitantes de tipo ecológico: por último, la Ley de Reforma Agraria contempla una serie de limitantes al ejercicio del derecho de propiedad que tienen su fundamentación en la preocupación por proteger el medio ambiente y preservar el equilibrio ecológico. Es así como se autoriza la expropiación, para constituir "parques nacionales de turismo", de "los terrenos poblados de araucarias y de otras especies arbóreas naturales, como también los terrenos situados hasta un kilómetro de distancia del borde de los lagos que constituyan bienes nacionales de uso público, en los cuales sea indispensable proteger la vegetación natural"⁴⁹. Por otra parte, aquellos propietarios de predios ubicados "en áreas erosionadas o en inminente riesgo de erosión" debían someterse a los "programas de conservación" que determinara el Ministerio de Agricultura⁵⁰. Y, en fin, se facultaba al Presi-

⁴⁵ Esto igual correspondía a una tendencia más amplia a nivel mundial de que es un ejemplo extremo el "Erbhof" nacionalsocialista. Cfr. Brahm *op. cit.*

⁴⁶ Art. 34.

⁴⁷ Art. 10 letra b).

⁴⁸ Art. 34 inc. 3. Estas materias quedarían reglamentadas en detalle en el D.F.L. de Reforma Agraria N° 5, de 1963, que "legisla sobre propiedad familiar agrícola". Recopilación de Leyes, tomo 50, pp. 904 y ss.

⁴⁹ Art. 15 letra j).

⁵⁰ Art. 55.

dente de la República para que reordenara todas las "disposiciones vigentes sobre conservación y protección de tierras, bosques, aguas, flora y fauna, incluyendo la recuperación de zonas erosionadas o afectadas por dunas, la protección de la riqueza natural turística y la prohibición de roces a fuego"⁵¹.

2.2. Antecedentes legislativos de la Reforma Agraria. Buena parte del contenido y de las principales limitaciones al derecho de propiedad contenidos en la Ley 15.020 distaban mucho de ser originales, habiendo sido tomadas —y, a veces, literalmente copiadas— de la legislación anterior, fundamentalmente aquella impulsora del proceso de colonización.

De hecho, el objetivo inicial del gobierno de Jorge Alessandri parece haber sido el de revitalizar la Caja de Colonización Agrícola. Esto es, introducir reformas en el campo en forma moderada y en una línea acorde con lo que era la tradición chilena en estas materias desde la década de los veinte, como una forma de no verse llevado a aplicar políticas extremas como aquellas impulsadas, entre otros, por la CEPAL y tendientes a revolucionar la propiedad de la tierra a través de la introducción de profundas "reformas estructurales".

Ya en su primer Mensaje al Congreso Nacional se recogía con fidelidad esta filosofía cuando el Presidente de la República afirmaba que la "Caja de Colonización Agrícola" representaba "uno de los instrumentos mejores para llevar a la práctica una eficaz reforma agraria. Es preciso, sí", agregaba, "dotarla de los medios suficientes para que pueda cumplir su importante función de promover la subdivisión científica de la tierra en beneficio de una mayor estabilidad social y de la producción"⁵².

Ideas que se confirmaban en el Mensaje siguiente, cuando ya la reforma agraria había pasado a ser un tema acalorado con el que se ejercía presión sobre el Ejecutivo desde diversos sectores, en el que el Presidente Alessandri insistía en que su objetivo era "convertir la Caja de Colonización en un instrumento capaz de realizar una efectiva, razonable y profunda reforma agraria, sin alterar los principios jurídicos fundamentales que reglan nuestro régimen institucional", con lo que se alcanzaría "un incremento real de nuestra producción, en lo cual será decisivo el esfuerzo creador de esta nueva clase media agraria, que constituye, sin duda, una sólida garantía de estabilidad social y cuyo desarrollo estimulan las reformas de que os doy cuenta"⁵³.

De los párrafos anteriores corresponde de momento destacar dos puntos fundamentales en que se denota el carácter "conservador" de las reformas que quería introducir Alessandri en el ámbito de la tenencia de la tierra agrícola. Por una parte el objetivo político explícito de robustecer un sector medio de propietarios agrícolas identificados con el sistema y antirrevolucionario y, por la otra, y más directamente relacionado con el tema que a nosotros interesa, la manifiesta preocupación por no alterar los principios fundamentales del régimen jurídico vigente, particularmente en lo que al derecho de propiedad se refiere.

Lo anterior lo refrenda de manera absoluta un somero análisis de la legislación sobre colonización aprobada antes de la entrada en vigencia de la Ley 15.020 sobre Reforma Agraria.

⁵¹ Art. 42.

⁵² Mensaje de 21 de mayo de 1959, p. 90.

⁵³ Mensaje de 21 de mayo de 1960, pp. 240 y 241.

Línea central de ella, como señalábamos al comienzo de este párrafo, sería el intento por construir —siguiendo una tendencia que hemos pesquisado en esta investigación desde los años que siguen a la intervención militar de 1924 y visto refrendada en la Ley de Reforma Agraria— un concepto de propiedad en el ámbito de los bienes raíces agrícolas, absolutamente limitado.

La normativa más importante al respecto es la contenida en el Decreto con Fuerza de Ley N° 76, de 1960⁵⁴, donde se preanuncian las principales restricciones al derecho de propiedad que se materializarían luego en la Ley de Reforma Agraria. Quizá si el artículo más representativo al respecto era el 59, que determinaba las obligaciones que se imponían a los colonos. Entre otras estaban la de "destinar una parte de la superficie de las parcelas a una explotación determinada bajo las instrucciones que la Caja imparta" (a); "a ayudar con trabajo personal o contribuir con dinero en la proporción que corresponda para mantener en buen estado los caminos de la colonia y ejecutar las demás obras de carácter general que la Caja determine"(e); "a trabajar personalmente la parcela y a no arrendarla sin permiso especial de la Caja"(f); también a "no explotarla en perjuicio de la fertilidad del terreno"(g); "no establecer en la parcela negocios de venta de bebidas alcohólicas"(h) y a "residir permanentemente en la parcela"(k).

Habría que agregar también que la propiedad no se podía enajenar mientras el precio no estuviera completamente pagado y que era declarada indivisible aun en caso de sucesión por causa de muerte⁵⁵.

También era objetivo de la ley "consolidar las propiedades agrícolas de tipo minifundio o parvifundio, con la autorización de sus respectivos dueños para formar unidades económicas" e iguales características debían revestir los terrenos adquiridos por la Caja de Colonización y entregados a los colonos⁵⁶.

Por último, también la expropiación aparecía como uno de los medios para adquirir terrenos⁵⁷.

Y el tono general era el mismo en otras normas del período⁵⁸ y similares los objetivos buscados. Como se planteaba en los Mensajes presidenciales, el propósito era "radicar el mayor número de propietarios en terrenos fiscales o en

⁵⁴ Recopilación de Leyes, tomo 48, pp. 283 y ss.

⁵⁵ D.F.L. N° 76, art. 57.

⁵⁶ Art. 1° letra g). Esto es, cada parcela entregada a los colonos debía constituir una unidad económica, lo cual significaba que tenía "la superficie necesaria para que, dada su calidad, ubicación, clima y demás características, racionalmente trabajada por el colono y su familia, sea capaz de producir lo suficiente para progresar en su explotación después de subvenir a sus necesidades". Art. 41

⁵⁷ Arts. 18 y ss. En estas materias, según señalaba el mismo Presidente de la República en su Mensaje al Congreso Nacional de 21 de mayo de 1960, se salvaron "los vicios de inconstitucionalidad observados por nuestro más alto Tribunal de Justicia en cuanto a las normas sobre expropiación que contenía la ley anterior", p. 241.

⁵⁸ Por ejemplo el D.F.L. N° 65 que establecía "normas para el otorgamiento, por parte del Presidente de la República, de títulos gratuitos sobre tierras fiscales rurales situadas en el territorio de las provincias que indica", Rec. de Leyes, tomo 48, pp. 261 y ss., donde aparecía el concepto de "unidad económica" (art. 4), la prohibición de enajenar y la indivisibilidad de la parcela adjudicada (arts. 8 y 21), la obligación de trabajar personalmente la tierra (art. 22), etc. También se ponía particular énfasis en esta norma en la conservación de bosques y suelos (art. 14).

También aparecían limitaciones a la propiedad en la Ley 14.511, que estableció el régimen de la propiedad indígena. Rec. de Leyes tomo 49, pp. 553 y ss.

predios que por su extensión, deficiente cultivo o abandono de su trabajo, requieran ser expropiados o parcelados" insistiéndose luego en que debían reintegrarse "propiedades de mínimo valor para constituir unidades económicas de producción, así como dividir latifundios que puedan llamarse tales por el hecho que estando constituidos por tierras útiles y aprovechables, carezcan de cultivo adecuado"⁵⁹.

Se explicitaba así otro objetivo central del proceso de reforma agraria posterior, cual era el propender a un mejor aprovechamiento de la tierra, imponer obligaciones de buen uso y cultivo y, por esa vía, conseguir un aumento de la producción. Particularmente interesante para los fines de nuestra investigación aparece en esta línea un proyecto de ley sobre fomento y desarrollo de la producción agropecuaria presentado al Congreso Nacional por Mensaje de 27 de julio de 1960⁶⁰, que buscaba en lo esencial "asegurar una adecuada explotación del suelo". Por él se sometían "a control del Estado, hasta su recuperación, los terrenos mal usados, y sanciona(ba) severamente el no empleo de la tierra, con tributos progresivos de acuerdo con la capacidad potencial productiva del predio, llegando inclusive a disponer su expropiación"⁶¹. Por lo menos de la tierra no podía disponer a su arbitrio el propietario –podría ser la conclusión–, sino que debía explotarla de la mejor manera posible en beneficio de la comunidad. De no ser así, se exponía a las sanciones consiguientes: desde una mayor tributación hasta la expropiación.

2.3. Antecedentes doctrinarios de la Reforma Agraria. Mientras el gobierno, consciente de los problemas que había en el agro chileno, insistía en la política que hemos venido reseñando –que conceptualmente se apoyaba en una noción de propiedad muy limitada, tanto desde dentro como desde fuera–, se ejercitaba sobre él una gran presión para que diera pasos revolucionarios en estas materias. Esto es, para que el concepto de propiedad dominante se impusiera en forma rápida –"estructural"– a la totalidad del campo chileno, usándose la expropiación como medio principal de intervención, lo que indirectamente significaba presionar en pos de una limitación de las indemnizaciones y de un aumento del plazo de pago, requisito sine qua non –ante las escaseces del erario– para una reforma agraria masiva. Todo lo cual implicaba un pasar de restricciones muy fuertes al derecho de propiedad a fin de asegurar su función social, a políticas de tinte socialista o claramente confiscatorias.

Es bien sabido como, por lo menos a partir de la década del 1950, una serie de organismos internacionales empezaron a pensar soluciones para los problemas de los países "subdesarrollados" desde perspectivas globales o estructuralistas. Particular importancia en nuestro hemisferio tuvo la Comisión Económica para América Latina de la Organización de Estados Americanos –CEPAL–, dirigida por el argentino Raúl Prebisch. Tanto la CEPAL como también la FAO hicieron popular la idea de que las carencias que padecían los países denominados subdesarrollados sólo podían ser superadas mediante decisivas intervenciones del Estado. El empuje particular sería insuficiente

⁵⁹ Mensaje de 21.5.1960. pp. 221 y 223.

⁶⁰ Cfr. S.C.D. de 27.7.1960, pp. 2470ss.

⁶¹ Mensaje de 21.5.1961, pp. 80, 261 y 264.

requiriéndose en cambio un "proceso inducido" por la autoridad para salir del atraso⁶².

Estos modelos de explicación se consideraban particularmente válidos en el ámbito de la propiedad de la tierra, por lo que los organismos recién citados y sus representantes ejercieron fuerte presión para que en hispanoamérica se llevaran adelante profundos procesos de "reforma agraria".

En el caso chileno esta presión se manifestó en forma muy explícita, cuando en el mes de mayo de 1961 tuvo lugar en Santiago una reunión citada por la CEPAL para tratar el tema de la Reforma Agraria⁶³.

Personajes centrales en dicha reunión fueron el ya citado Director Principal de la CEPAL, Raúl Prebisch, y el Director General Adjunto para América Latina de la FAO, el chileno Hernán Santa Cruz, quienes coincidían en el diagnóstico y en los remedios fundamentales. Estaría probado, se coincidía en afirmar, "que las medidas de orden y saneamiento, por acertadas que sean, no son suficientes para acelerar el ritmo de desarrollo, pues hay obstáculos poderosos que lo están frenando. Estos obstáculos son estructurales. La estructura económica y social ya no se acomoda a las exigencias de una población que aumenta a ritmo extraordinario, ni responde a las ingentes posibilidades de asimilar con celeridad el impresionante caudal de la tecnología contemporánea para satisfacer las aspiraciones cada vez más insistentes de mejoramiento popular"⁶⁴. De ahí la necesidad de impulsar "transformaciones estructurales de gran importancia, entre ellas la modificación del régimen de tenencia de la tierra, que es uno de los obstáculos fundamentales al desarrollo económico de América Latina"⁶⁵.

"Para la FAO, afirmaba por su parte Hernán Santa Cruz, el término de reforma agraria equivale a un proceso que fundamentalmente implica cambios substanciales de la tenencia de la tierra, normalmente acompañados de cambios en otras instituciones agrarias. En nuestro concepto, la médula de la reforma agraria debe ser la redistribución a favor de los cultivadores de los recursos para producir y de las oportunidades derivadas del control de la tierra. Debe incluir también un mayor grado de control público sobre los recursos de la tierra"⁶⁶.

Las profundas limitaciones que para el derecho de propiedad podían acarrear la aplicación de estos programas internacionales era evidente. No sólo se trataba de redistribuir la propiedad, sino de someterla a un rígido planeamiento y control estatal. Como sostenía Raúl Prebisch, "no es el juego libre de las fuerzas económicas lo que va a resolver el problema de la eficiencia agrícola en América Latina"⁶⁷, sino la acción de los particulares dirigida y orientada por el Estado. "La CEPAL ha sostenido que el planeamiento no tiene el sentido de las antiguas fórmulas estatales y que contrariamente a ellas puede dar pleno vigor y dinamismo a la iniciativa privada, siempre que ella se desarrolle en términos compatibles con los intereses colectivos"⁶⁸.

⁶² Cfr. Góngora, Mario, *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile en los siglos XIX y XX*, Santiago, 1981, p. 126.

⁶³ Cfr. Garrido, José (Ed.), Guerrero, Cristián y Valdés, María Soledad, *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Santiago, 1988, pp. 88 y ss.

⁶⁴ Declaraciones de Raúl Prebisch, *El Mercurio*, 6.5.1961, p. 19

⁶⁵ Idem., *El Campesino*, vol. 93 N°11, p. 18.

⁶⁶ *El Campesino*, vol. 93, N° 8, p. 9. Cfr. *El Diario Ilustrado* de 7.5.1961, p. 10.

⁶⁷ Idem., vol. 93, N° 11, p. 19.

⁶⁸ *El Mercurio*, 7.6.1961.

Según resumía Luis Hernández Parker en la revista *Ercilla*, una de las conclusiones centrales a la que se había llegado en la reunión de Santiago era que "el desarrollo económico implica reformas estructurales profundas, sobre todo en la tenencia de la tierra (R. Agraria), en lo educacional y tributario. Estas reformas no deben ser ni retóricas ni marginales. La parcelación de tierras fiscales para colonizarlas por particulares idóneos (Chile), no es reforma agraria"⁶⁹.

La presión que así se ejercía sobre el gobierno de Alessandri era muy fuerte, y se haría casi insostenible cuando los Estados Unidos de Norteamérica pusieran todo su peso económico detrás de estas teorías estructuralistas, a través de la "Alianza para el Progreso" impulsada por el Presidente John F. Kennedy a partir de 1960⁷⁰. Los planes del presidente norteamericano se concretaron en una reunión de cancilleres en Punta del Este, a la que asistió también Chile junto con otros 19 países latinoamericanos. Allí se firmaría el Pacto de Alianza para el Progreso, por el cual los países signatarios se comprometían a realizar profundas reformas estructurales, a cambio de la entrega de capitales por los Estados Unidos. Condición del aporte eran las reformas⁷¹. Y una de ellas era naturalmente la agraria. El objetivo 6 del título primero de la Carta de Punta del Este afirmaba que los gobiernos signatarios se comprometían a "impulsar dentro de las particularidades de cada país, programas de Reforma Agraria Integral, orientada a la efectiva transformación de la tierra donde así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundios y minifundios por un sistema justo de propiedad, de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad"⁷².

Las repercusiones de estos planteamientos en Chile son tan evidentes que ya en su Mensaje de 21 de mayo de 1961 el Presidente Alessandri se apresura a calificar como de "notable" la política impulsada por Kennedy, para luego agregar: "El Mandatario norteamericano ha fundado su programa en el concepto de que la ayuda internacional sólo puede alcanzar la plenitud de sus objetivos si los países latinoamericanos realizan profundas transformaciones sociales que remuevan los obstáculos que impiden un crecimiento más dinámico de la economía y una distribución más justa de la riqueza entre los diversos grupos sociales. Por mi parte, coincido plenamente con estas apreciaciones y, de hecho, mi Gobierno ha puesto y pone en la actualidad su mayor empeño en llevar adelante profundas reformas, principalmente en el campo agrario, educacional y tributario"⁷³.

⁶⁹ *Ercilla*, 17.5.1961, p. 18.

⁷⁰ Cfr. *Ercilla* de 28.6.1961, p. 7, donde se hace referencia a cómo la Alianza para el Progreso habría surgido por iniciativa de una serie de economistas latinoamericanos, como el mismo Prebisch, Felipe Herrera y otros.

⁷¹ Cfr. *La Voz*, 11.3.1962, p. 7.

⁷² Chile 1962. Alianza para el Progreso. Carta de Punta del Este. Establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana. Ministerio de RR.EE. Documentos Internacionales, p. 81.

⁷³ P. 32.

Incluso visitaría Chile en marzo de 1962, a invitación del Canciller chileno Carlos Martínez Sotomayor, pocos días después de que se presentara al Congreso por el Gobierno el proyecto de Reforma Agraria, una misión de expertos norteamericanos integrada por Teodoro Moscoso, Director del Programa de Alianza para el Progreso, y el asesor de Kennedy, Richard Goodwin⁷⁴.

Otro elemento de presión para el gobierno estaría dado por la posición que adoptó la Iglesia, coincidente en lo esencial con las tendencias recién reseñadas. En efecto, en una Pastoral Colectiva del Episcopado Chileno, dada en la Cuaresma de 1962 y que llevaba por título "La Iglesia y el problema del campesinado chileno", quedaba en evidencia la asimilación de la terminología estructuralista a la tradicional doctrina social de la Iglesia en materia de propiedad de la tierra. "Las condiciones en que se encuentra en nuestros días el sector campesino", afirmaban los obispos, "reclaman con urgencia una profunda transformación de la estructura rural. En esto reina ya un consenso casi unánime"⁷⁵. En estas reformas le correspondería jugar un papel central al Estado, impulsando "la mejor utilización de la tierra para la comunidad y una mayor participación de la familia campesina en la propiedad y rentabilidad de la misma", fines de toda "eficaz reforma agraria"⁷⁶.

Se reconoce y justifica también en la pastoral que estas reformas pueden exigir a veces sacrificios dolorosos "a muchos que hasta el presente han sido indudablemente privilegiados en cuanto a su situación social y económica, debido principalmente a sus cuantiosos patrimonios agrícolas, más tal vez que al esfuerzo empleado en ellos"⁷⁷, como ser por ejemplo, "la expropiación de aquellas propiedades agrícolas que presenten características definidas en orden a un mayor rendimiento y son susceptibles de parcelación, ya que ello significa un mejor servicio al bien común"⁷⁸.

Ya en febrero de 1961 Monseñor Manuel Larraín, Obispo de Talca, en una entrevista dada en Estados Unidos, insistía en la necesidad de introducir en el campo chileno "reformas básicas y estructurales" que incluirían "una distribución más equitativa de la tierra, combinada con mejores condiciones sociales y económicas para el poblador rural"⁷⁹. Reformas que por lo demás buscaban también adelantarse a una posible revolución que con ese y otros motivos estaban impulsando los sectores de izquierda⁸⁰.

Este último era también el sentido de la más directa presión ejercida por sectores de la Iglesia en pos de la reforma agraria durante el gobierno de Jorge Alessandri. Nos referimos a una carta enviada por poco más de una decena de párrocos de Aconcagua al Presidente de la República con fecha 14 de junio de 1961. En ella los párrocos, encabezados por el de Santa Rosa de Los Andes,

⁷⁴ Cfr. *Mensaje de* 21.5.1962, p. 39 y *La Voz* de 11.3.1962, p. 7.

⁷⁵ En: Aliaga, Fernando; Marín, José; Osorio, Jorge y Pavez, Ricardo, *Documentos de la Conferencia Episcopal de Chile. Introducción y textos 1952 - 1977*, I Parte, 1952 - 1962, p. 143.

⁷⁶ *Idem.* p. 146.

⁷⁷ *Idem.* p. 147.

⁷⁸ *Idem.* p. 155. Un tono similar tenía una pastoral publicada en septiembre de 1962, titulada "El deber social y político en la hora presente" en, Aliaga y otros, *op. cit.*, pp. 11 y ss.

⁷⁹ *La Voz* de 19.3.1961 pp. 10 y 11. Traducción de una entrevista aparecida en la edición de febrero de *The Sing*.

⁸⁰ Cfr. las declaraciones del Nuncio de S.S. Monseñor Sebastián Baggio en *La Voz* de 16.7.1961, p. 10.

Juan Briceño Zorrilla, pedían que el gobierno arrebatara a los comunistas la bandera de la reforma agraria, y agregaban: "Entendemos que en una Reforma Agraria debe realizarse la distribución de la tierra de manera que también la posean los que verdaderamente la trabajan. El ideal hubiera sido una evolución lenta, en que las cosas hubieran ido madurando de a poco y en que todo podría haberse hecho en forma más técnica y ponderada; pero a estas alturas nos parece que la Reforma Agraria debe hacerse cuanto antes, aunque no resulte todo lo técnicamente perfecta que fuere de desear". Alessandri respondería en forma bastante dura, reafirmando su concepto de una reforma moderada y ajustada a criterios técnicos y de eficiencia⁸¹; pero era, sin duda, otro elemento de presión.

Resulta obvio, y más adelante nos referiremos a ello, que los partidos de izquierda y la Democracia Cristiana eran también fuertes impulsores de una reforma agraria radical. Más decidor resulta, en cambio, que sectores afines al gobierno o cercanos a la derecha dentro del espectro político, se dejaran ganar, por lo menos en parte, por la retórica estructuralista dominante.

Es por ejemplo el caso de *El Mercurio*, que en una serie de notas editoriales se identifica con la idea de una moderada reforma agraria. "No puede ya desconocerse la urgencia de que el país salve definitivamente el escollo que, para su solidez social y para su progreso económico, representa una estructura agraria que no ha evolucionado con el ritmo requerido por la necesidad pública", se afirmaba en uno de ellos⁸². Necesidades económicas, sociales y políticas hacían necesaria la reforma agraria, cuyo objetivo sería no destruir la propiedad, sino "reforzarla incorporando a ella un mayor número de participantes, y asegurando, al mismo tiempo, las bases de la estabilidad social"⁸³.

En un sentido similar se pronunciaba la revista *Finis Terrae*, dirigida por don Jaime Eyzaguirre, que veía la reforma agraria como exigida por "una conciencia cristiana de los problemas sociales", por el "bien común, la justicia y el avance del comunismo". Y el objetivo principal de la misma no podía ser "simplemente el despojo de unos en beneficio de otros, sino algo que en cierto modo es casi exactamente lo contrario; esto es, aumentar el número de propietarios de la tierra"⁸⁴.

Mucho más cuidadoso era en cambio el parecer de *El Campesino*, órgano de la Sociedad Nacional de Agricultura. En un editorial de agosto de 1961⁸⁵ y glosando las declaraciones de su presidente, don Luis Alberto Fernández⁸⁶, reconocía que "el interés nacional y la seguridad de nuestro desarrollo social y económico exigen que la reforma agraria tenga éxito". Objetivo de ella debía ser "el aumento de la producción y de la productividad del suelo", como también "concluir con las explotaciones deficientes del suelo cultivable, así se trate de grandes o de pequeños predios, acabar con el abandono de tierras fértiles; en

⁸¹ *El Campesino*, vol. 93, N° 7 de julio de 1961, p. 37. Cfr. *La Voz* de 20.8.1961, p. 13.

⁸² De 16.1.1962. Cfr. *idem.* de 10.5.1961

⁸³ *El Mercurio* de 16.1.1962.

⁸⁴ *Finis Terrae* N° 28 de 1960, p. 84. Art. "El latido del tiempo", firmado por Andrés Huneeus.

⁸⁵ Vol. 93 N° 8, p. 5.

⁸⁶ Cfr. *idem.*, p. 10. Este había afirmado: "Hay una aspiración indudable hacia el aumento del número de propietarios y la subdivisión de la propiedad agrícola es reclamada desde muchos sectores. Los agricultores apoyamos esta aspiración. Hemos expresado nuestra adhesión a una reforma agraria, entre cuyas finalidades debe estar el aumento del número de los propietarios...".

suma, garantizar que todo poseedor territorial cumpla plenamente con el deber y la responsabilidad de producir. La mera razón de la superficie de un predio, si está bien explotado, no puede justificar ninguna medida contra él" y siempre debía garantizarse un pago íntegro de las expropiaciones⁸⁷. Lo que se resiste es siempre el ataque a la gran propiedad bien trabajada y el no pago completo y oportuno de las indemnizaciones en caso de expropiación, estándose en lo demás de acuerdo con la reforma agraria.

Las nuevas tendencias se imponían también entre los partidos que apoyaban al gobierno de Alessandri. Así por ejemplo, el presidente del Partido Conservador, Sergio Diez, en un significativo discurso doctrinal pronunciado con motivo de la renuncia de algunos miembros disconformes con la moderada línea partidaria, afirmaba en forma tajante, luego de reafirmar su fidelidad a la tradición: "Oigase bien, que lo oigan los conservadores y todo el país: haremos las reformas llamadas estructurales. Haremos reforma agraria, haremos reforma tributaria, haremos reforma educacional, haremos reforma de sociedades anónimas", aunque no con "demagogia fácil" sino por amor a Chile. "La haremos y con urgencia", continuaba, "como la estamos haciendo desde el Gobierno"⁸⁸.

Naturalmente que una posición mucho más extrema adoptaría el Partido Radical que ingresó oficialmente al Gobierno en septiembre de 1961. En marzo de 1962 y en un discurso conocido como "el grito de Jahuel" —por el lugar de la reunión partidaria donde se pronunció— su líder, Julio Durán, pidió "mayor celeridad en la labor del Gobierno y que las reformas estructurales sean una realidad lo antes posible y en profundidad". Agregando luego que era partidario de "cambios urgentes". "Hay que dar la sensación 'de una revolución democrática', aunque hay quienes tienen miedo de eso, de emplear la palabra revolución; conservadores y liberales se atemorizan de ese concepto"⁸⁹.

De hecho, ya en 1959 los radicales habían presentado un proyecto de reforma agraria cuyo objetivo había sido "dar acceso a la propiedad de la tierra a los chilenos que sientan vocación por esta actividad", y cuya filosofía inspiradora quedaba fielmente recogida en la moción correspondiente cuando se decía: "El avance de la técnica agropecuaria no puede continuar entregado a la mera iniciativa privada, sino que debe ser el poderoso instrumento que, en manos del Estado, promueva la profunda transformación económica, política y social que Chile necesita, sin mayor tardanza"⁹⁰. El sentido reestructurador y planificador de esta iniciativa —que también presionaría al gobierno— era evidente.

No cabe, pues, sino insistir en la idea de que, desde los más diversos sectores se ejercía una fuerte presión sobre el gobierno para que introdujera profundas reformas estructurales en materia de propiedad de la tierra,

⁸⁷ *El Campesino*, vol. 93 N° 8, p. 5. Cfr. *El Campesino*, vol. 93, N° 12 de diciembre de 1961, pp. 5 ys.

⁸⁸ *El Diario Ilustrado* de 18.3.1962. Cfr. *idem.* de 19.3.1962.

⁸⁹ *El Diario Ilustrado* de 24.3.1962.

⁹⁰ Sesiones del Congreso. Cámara de Diputados, sesión de 14.9.1959, p. 3985. Al respecto se decía en el Mensaje presidencial de 21.5.1960, pp. 223 y ss.: "El Partido Radical ha presentado un proyecto de reforma agraria. El Presidente de la República, cumpliendo con el deber de asegurar una reforma que resultase útil en materia tan delicada, antes de incluirla en la convocatoria creyó necesario procurar la formación de una mayoría que estuviera de acuerdo en ciertas ideas básicas para que el proyecto respectivo tuviese éxito en el Parlamento". De ahí que pidiera se estudiara en conjunto con los otros partidos que apoyaban la labor del gobierno y ese habría sido el motivo por el cual se había demorado su aprobación.

como –hemos visto– se reconocía explícitamente desde los primeros Mensajes presidenciales⁹¹.

Fiel expresión de la postura de la autoridad gubernamental frente a estas presiones y ante el tema de la reforma agraria, es el pensamiento expresado reiteradamente por el Ministro Julio Philippi Izquierdo. Philippi, que ocupara en distintos momentos los ministerios de Tierras, Justicia y Economía durante la presidencia de Jorge Alessandri, representa a cabalidad la posición de un político cristiano en materia de propiedad, que quiere hacer realidad la doctrina social de la Iglesia en este ámbito⁹² y para ello introducir profundas reformas en lo que a la tenencia de la tierra se refiere, llegando a veces a caer en el uso de la terminología estructuralista en boga, pero que se resiste a ser empujado a soluciones extremas que –so pretexto de reforma agraria o de hacer efectiva la función social de la propiedad– terminaran por hacer desaparecer el derecho en cuestión.

En un discurso pronunciado en su calidad de Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción ante los industriales del país, Philippi afirmaba: "Los amplios objetivos y los métodos generales del plan Kennedy coinciden con los que el Gobierno ha recomendado persistentemente. Las reformas profundas de estructuras, especialmente en sus aspectos tributarios, de arancel aduanero, educacionales y agrarios en las cuales está empeñado el Supremo Gobierno, son la base amplia sobre la cual las naciones latinoamericanas deben cimentar su ingreso en el mundo industrializado del siglo XX"⁹³. Era el lenguaje que la política exigía. Ante la CEPAL, si bien insistía en que la reforma agraria debía "abordarse con la máxima premura", agregaba que esta no podía agotarse en un puro afán de subdividir las tierras sino que su objetivo central debía ser el aumento de la producción para alcanzar lo cual se requería otra serie de medidas complementarias⁹⁴. Y haciendo un balance de lo que había sido la reunión de ese organismo en Chile, concluía que "toda verdadera reforma agraria, compatible con las exigencias de la justicia social y de las necesidades económicas del país, debe respetar los legítimos derechos de los particulares, encuadrarse dentro de las leyes y hacer posible, simultáneamente, una mejor distribución de la tierra y un aumento de su productividad"⁹⁵.

Reforma agraria sí, pues era el signo de los tiempos, pero moderada, conservadora, no demagógica, revolucionaria, ni mucho menos confiscatoria, podría ser la síntesis del pensamiento de Julio Philippi, como lo era también el del gobierno.

Lo cual no quita que pese a todo se propiciaran cambios profundos en materia de dominio de bienes raíces agrícolas, particularmente en el sentido que hemos venido pesquisando en esta investigación, esto es, sometiendo al propietario a fuertes controles y limitaciones inspiradas en principios de justicia social y dando cada vez mayor importancia a la injerencia estatal en estas materias.

⁹¹ "El Gobierno comprende que el completo desarrollo de éste (el programa de reforma agraria) requerirá de reformas de vasto alcance, algunas de las cuales tocan la estructura misma de esta actividad económica". Mensaje de 21.5.1960, p. 223. Cfr. Mensaje de 21.5.1962, p. 286.

⁹² Cfr. su conferencia titulada "Bien Común y Justicia Social", en: *Finis Terrae*, N° 30, 1961, pp. 21 y ss.

⁹³ *El Mercurio* de 19.6.1961, p. 28.

⁹⁴ *El Diario Ilustrado* de 5.5.1961.

⁹⁵ *El Diario Ilustrado* de 17.5.1961, p. 8.

Con mayor transparencia que en los discursos oficiales recién citados se expresaba el pensamiento del ministro de Alessandri en una entrevista dada a la revista *La Voz*⁹⁶. Decía allí Julio Philippi: "Si se quieren obtener resultados apreciables en una política de división de la tierra es indispensable asociar la labor del Estado con la de los particulares. A estos últimos hay que inducirlos a colaborar, tanto a través de medidas punitivas, para evitar el abandono y mala explotación de la tierra o su acumulación en extensiones excesivas, como a través de ventajas tributarias, crediticias, etc.". Sugería luego "ampliar las reglas de expropiación a fin de eliminar algunas trabas que entorpecen esta forma de adquisición de tierras", para insistir luego en que uno de los problemas más graves con que topaba la reforma agraria en Chile era la "resistencia de los particulares a colaborar". Para vencerla planteaba la posibilidad de "establecer un sistema tributario que elimine la tierra mal trabajada y evite la acumulación de tierras en una sola mano. Además, proseguía, habría que facilitar las operaciones de división racional que hagan los particulares, especialmente a través de la Caja de Colonización; procurar la formación y desarrollo de cooperativas de trabajadores agrícolas que puedan, incluso, ser propietarios de tierras. Una legislación adecuada sobre 'propiedad familiar indivisible' aplicable al sector de tierras de dominio privado, contribuirá también de una manera eficaz a acelerar el proceso de división racional"⁹⁷.

2.4. Generalizada coincidencia en la superación de una concepción liberal de propiedad. El concepto de "reforma estructural" y su concreción en el de "reforma agraria" habían pasado a ser un común denominador entre todos los sectores interesados en el problema de la propiedad de la tierra en Chile.

Un grado similar y hasta superior de coincidencia podía encontrarse en la consciente y explícita oposición al concepto de propiedad de inspiración liberal, tal como en Chile aparecía recogido en el art. 582 del Código Civil. Era un hecho no discutido por nadie que el propietario de una cosa —particularmente de un bien raíz de uso agrícola— no podía disponer de él a su antojo, en forma arbitraria; en concreto, que no era libre para usar de sus bienes.

Expresado en términos positivos, la doctrina que consideraba que la propiedad debía cumplir con una "función social", dominaba sin contrapeso.

Un papel fundamental en la acuñación de aquel concepto había jugado la doctrina social de la Iglesia, por lo que no puede extrañar que nuestros obispos insistieran en esa doctrina cuando se trataba de justificar la necesidad de una reforma agraria. Citando a Pío XII, la Conferencia Episcopal afirmaba que "la Iglesia, así como siempre defendió la legitimidad de la propiedad privada, con no menor energía ha sostenido la función social de ella, recordando la necesidad de que los bienes creados por Dios para todos los hombres afluían en forma equitativa hacia todos"⁹⁸.

Y esta línea sería naturalmente seguida por el Partido Conservador, que seguía siendo el partido identificado con la Iglesia. En forma explícita lo reco-

⁹⁶ De 10.12.1961, p. 10.

⁹⁷ Relativamente coincidentes con el pensamiento de Philippi, aunque menos profundos, eran los planteamientos de otros ministros del gobierno de Alessandri. Cfr. por ejemplo *El Mercurio* de 14.1.1962, p. 45; de 11.6.1961, p. 47; *El Diario Ilustrado* de 14.1.1962.

⁹⁸ "La Iglesia y el Problema del Campesinado Chileno", en "Documentos...", *op. cit.*, p. 145.

noía en la Cámara durante la discusión de la Ley 15.020 el diputado Fernando Ochagavía, cuando afirmaba: "Creemos en la función social de la tierra. El Partido Conservador, inspirado en la doctrina social de la Iglesia, expresada a través de las Encíclicas *Rerum Novarum*, *Cuadragesimo Anno* y *Mater et Magistra*, base y fundamento de su programa, no ha podido permanecer ajeno a esta iniciativa legal de urgente necesidad..."⁹⁹

La misma idea, aunque expresada en una forma algo más general, pero, quizá sí, por lo mismo, todavía más significativa, aparecía en un discurso doctrinario pronunciado por el recién electo presidente del Partido Conservador, senador Francisco Bulnes. En un sentido similar, si se quiere, a lo sostenido en otro momento por Sergio Diez, esto es, el intento por resaltar que los conservadores, pese a su tradicionalismo y dentro del clima revolucionario que se vivía, eran también reformistas y estaban abiertos a impulsar importantes cambios, Bulnes afirmaba: "Rechazamos enérgicamente la idea básica del individualismo económico, o sea que el libre juego de las llamadas leyes naturales de la economía pueda conducir por sí solo al progreso social que Chile necesita". Se insinuaba así la idea de "función social" y se justificaba un cierto grado de intervencionismo estatal, pero, y es lo interesante de la argumentación del senador conservador, inmediatamente se la encuadraba dentro de estrictos límites que debían marcar la diferencia ante las presiones extremas de los sectores de izquierda. "Nosotros no aceptamos que el sistema en que vivimos", continuaba, "—basado en la propiedad privada y en la empresa particular— sea malo en sí mismo. Tiene excesos y vicios que pueden corregirse y que en el hecho se han corregido en las grandes democracias de Occidente; pero deben conservarse sus fundamentos, porque, si se les suprime, se cae fatalmente en el comunismo totalitario". El ejercicio del derecho de propiedad debía ceñirse a los imperativos de la justicia social, pero —y el ataque a la Democracia Cristiana era directo— sin caer en el utopismo de plantear una "propiedad comunitaria" intermedia entre la privada y la estatal¹⁰⁰.

Estas afirmaciones eran coincidentes con las que dominaban al nivel del gobierno. En efecto, basta un somero análisis del proyecto de reforma agraria presentado a las cámaras por el Presidente de la República¹⁰¹, para darse cuenta que uno de los conceptos centrales del mismo era el de "función social" de la propiedad. Fin de la reforma agraria propuesta sería conseguir que la tierra "cumpla plenamente la función social que le corresponde". Y qué se entendía por ello lo definía el artículo primero del proyecto cuando sostenía que el "ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio rústico o agrícola", "está sometido a las limitaciones que exijan el desarrollo económico nacional y, en general, el mantenimiento y progreso del orden social". Consecuencia de ello sería que "todo propietario agrícola queda obligado a cultivar la tierra, a aumentar su productividad y fertilidad, a conservar los demás recursos naturales y a efectuar las inversiones necesarias para mejorar su explotación o aprovecha-

⁹⁹ S.C.D. de 4.7.1962, p. 1408.

¹⁰⁰ *El Diario Ilustrado* de 19.3.1962, p. 4.

¹⁰¹ El proyecto del Ejecutivo era bastante distinto —sobre todo mucho más escueto— que el definitivamente aprobado, pues se trataba de una "Ley Normativa" que, se decía en el mensaje, "fijando determinadas ideas o conceptos básicos permitan al Ejecutivo, mediante la dictación de decretos con fuerza de ley, obtener las finalidades que persigue". S.C.D. 29.5.1962, p. 9.

miento y las condiciones de vida de los que en ella vivan y laboren, todo de acuerdo con los avances de la técnica"¹⁰².

Y en algunos de los Mensajes presidenciales se insistía en la idea de que debía "impedirse el grave daño al bien común que representa el hecho de existir propietarios que mantienen sus tierras en niveles insuficientes de explotación"¹⁰³.

Pero, al mismo tiempo, como también era el caso de los conservadores, el Presidente de la República es consciente de los peligros que puede acarrear una concepción semejante interpretada en forma radical. "Siempre he pensado en la conveniencia" –afirmaba Jorge Alessandri de una forma que sin duda manifiesta lo más íntimo de su pensamiento– "de no agudizar los términos extremos que envuelven los conceptos de propiedad como derecho exclusivo y de propiedad como función social y que es, en cambio, indispensable armonizarlos"¹⁰⁴.

Debía buscarse el justo medio, pero sin tener miedo a las reformas. Y el Presidente estaba muy consciente –pese a ser en principio un lego en la materia– de que la legislación de reforma agraria que estaba impulsando venía a chocar en forma abierta con los principios dominantes en la codificación del siglo XIX. Sin duda, una evidente manifestación del sentido social de las reformas era el que no cuadraban con el derecho privado vigente. "Es así como", decía Alessandri, "se han modificado normas relacionadas con la indivisión, con la sucesión, con la posesión de inmuebles y sus sistemas de inscripciones. Estas reformas eran urgentes y necesarias, pues en gran parte el angustioso problema de los "minifundios" proviene de lo inadecuado que resulta el derecho común del Código Civil en muchos aspectos relativos al pequeño labriego y propietario"¹⁰⁵.

Incluso los sectores directamente afectados por la reforma agraria, los propietarios de tierras de uso agrícola, estaban de acuerdo en que con ella debían cumplir una "función social"; que no podían disponer a su arbitrio de los bienes raíces, sino esforzarse para sacarles el máximo provecho en beneficio de la comunidad.

Con particular claridad expresaba esta idea el presidente de la Sociedad Nacional de Agricultura, don Luis Alberto Fernández: "Sobre todos los agricultores pesa una obligación social: la de producir. Sea que se explote un predio grande, mediano o pequeño, esta obligación es efectiva. Los agricultores no amparamos a los que, por negligencia, dejan de cumplir esta obligación social".

¹⁰² Idem. p. 12.

¹⁰³ Mensaje de 21.5.1964, p. 511. Y en el del 63 ya se había dicho, en forma todavía más drástica, que había "de impedirse, sin contemplaciones, el grave daño que representa al bien común el hecho de que existan propietarios que mantengan sus tierras en niveles insuficientes de explotación", p. 366.

¹⁰⁴ Mensaje de 1962, p. 287. Y en el párrafo siguiente agregaba: "Mientras algunos, alegando la inviolabilidad del derecho, resisten con obstinación toda reforma del sistema tradicional de dominio privado y estiman como atentatorio a los fundamentos mismos del régimen jurídico, en el cual convivimos, toda iniciativa destinada a dar forma legal al carácter de función social que debe tener la propiedad, los que acentúan en cambio este último carácter del derecho de dominio, incurren en exageraciones tales que, de ser aceptadas, indudablemente significarían la virtual sustitución del sistema de propiedad privada, sobre el cual se asienta la organización social y económica del país, o una subdivisión tal que provocaría la ruina de los nuevos propietarios y la hambruna general".

¹⁰⁵ Mensaje de 21.5.1963, p. 404.

Para luego concluir que "las tierras deben quedar en poder de quienes las exploten con eficiencia"¹⁰⁶.

Incluso en medio de la fuerte discusión que se desata en el seno de la S.N.A. a propósito de la reforma constitucional que el gobierno plantea para hacer posible el pago diferido de las expropiaciones, y por encima de las profundas diferencias que separaban a los distintos grupos de la Sociedad, hay coincidencia en lo que se refiere a afirmar y reconocer que los bienes deben usarse con sentido social.

Don René Silva Espejo, firmante del informe de la S.N.A. favorable a la reforma constitucional, insistía en que en todo el mundo "prevalece hoy la concepción social de la propiedad, dos mil años después de la idea romanista que algunos distinguidos abogados han expuesto a través del debate"¹⁰⁷. Mientras que quienes se oponían a la reforma estaban igualmente de acuerdo en que se debía "sancionar al propietario que no cumple con la función social de trabajar debidamente su predio", aunque de una manera distinta a la propuesta por el gobierno¹⁰⁸.

El consenso sobre el punto en cuestión era manifiesto, y se confirmaría más adelante dentro de la directiva del agro, una vez aprobada la ley de reforma agraria. Así por ejemplo, el vicepresidente de la S.N.A. diría, ante los miembros de una misión californiana de visita en el país, que "desde antes de la promulgación de la ley hoy vigente sobre la materia, hemos reconocido que sobre los agricultores pesa una responsabilidad social: la de hacer producir nuestras tierras con eficiencia y la de adoptar todas aquellas medidas que conduzcan al mejoramiento de la condición de los obreros, que son nuestros colaboradores en la empresa productora"¹⁰⁹.

Agreguemos por último que quizá donde en forma más literal se recogía el concepto elaborado por el jurista francés Duguit, era en el proyecto de reforma agraria presentado para su discusión en el Parlamento por el Partido Radical. Allí se decía directamente en el artículo 1°: "La propiedad rural o agrícola

¹⁰⁶ *El Campesino*, vol. 93 N° 10, 1961, p. 10. Conceptos similares emitió don Juan León Noguera, presidente de la Asamblea de Agricultores de Colchagua: "No podemos solidarizar con los malos agricultores que olvidan la obligación social que sobre ellos pesa de mejorar la producción. El Estado puede exigirles que se pongan a tono con el imperativo de los tiempos, llegándose, incluso, a aplicar los mecanismos necesarios para que sus tierras pasen a otras manos, si no son capaces de hacerlas producir. Quien tiene una propiedad bien trabajada, cumpliendo así la función social que le corresponde, debe mirar con tranquilidad el porvenir, cualquiera que sea el tamaño de su predio. La sociedad debe hacerle justicia, premiando su esfuerzo y constancia". *El Campesino*, vol. 93 N° 11, 1961, p. 28.

¹⁰⁷ *El Campesino*, vol. 94, N° 1, 1962, p. 15. Y más adelante agregaría: "Hoy en día la agricultura de los países democráticos ha dejado enteramente de ser un medio de vida para los propietarios, con libertad para que los predios puedan mantenerse incultos, a espera de venderlos con ganancia o de trabajarlos parcialmente a la medida de las necesidades y bienestar personal". *Idem.*, p. 16.

¹⁰⁸ *Idem.* p. 12. De hecho, el mismo Recaredo Ossa, quizá si el más decidido opositor de la reforma agraria, coincidía igualmente en el punto en cuestión: "No se ha pensado que es necesario revisar nuestra legislación tributaria, y bastaría volver a establecer una presunción para que todos aquellos que no producen tengan que tributar y suprimir la contabilidad que ha pasado a constituir el certificado de buena conducta para el que no trabaja sus campos, o sea, que no cumple su función social". *Idem.* p. 13.

¹⁰⁹ *El Campesino*, vol. 95 N° 3, 1963, p. 7. Cfr. *Idem.* vol. 95 N° 11, 1963, p. 18; vol. 96 N° 10, 1964, p. 5 y N° 11, 1964, p. 5.

constituye una función social cuyo ejercicio queda sujeto a las obligaciones de cultivarla, conservar su fertilidad e incrementar su producción de acuerdo con los avances de la técnica agropecuaria. El propietario deberá propender, además, a una justa distribución de la renta de la tierra entre todos los que intervengan en el proceso de su explotación"¹¹⁰.

2.5. Posiciones extremas ante el concepto de "función social" de la propiedad. El avance de las tendencias socializadoras en materia de derecho de propiedad aparecía confirmado en forma plena por la penetración que había tenido, incluso entre los sectores más tradicionales de la sociedad chilena, el concepto de función social de la propiedad. O, expresado en forma negativa, el retroceso que había debido sufrir la concepción propietaria liberal.

No puede extrañar tampoco que entre los sectores de izquierda se plantearan todavía posiciones más extremas, que por lo demás en ellos habían sido tradicionales, que eran de la médula de su doctrina y que como tal se practicaba a la fecha en diversos países del mundo.

Es el caso por ejemplo de los partidos políticos de inspiración marxista, a quienes no podía conformar un concepto como el que hemos estado analizando, pues ellos en definitiva buscaban la abolición completa del derecho de propiedad privada, sobre todo de aquel que se ejercía sobre los medios de producción.

Debe reconocerse sin embargo que estas ideas no se expresaban abiertamente en la discusión pública. Se defienden las reformas agrarias llevadas adelante en países del área comunista como China y Cuba, negando que hayan significado la desaparición en ellos de la propiedad privada¹¹¹ y se critica el proyecto del gobierno como claramente insuficiente. Por ejemplo, el diputado comunista Sr. García sostendría que "la Reforma Agraria que deberá llevar a efecto el Gobierno Popular tiene que ser amplia y consecuente, debe contemplar en primer lugar la confiscación de los grandes latifundios y la entrega de estos de preferencia, a los campesinos que los trabajan, ya sea inquilinos, obreros agrícolas, medieros o arrendatarios; teniendo como lema básico: la tierra para el que la trabaja"¹¹². Era casi una repetición de la promesa de reparto de tierras de Lenin el año 1917, que terminaría en un completo estatismo, como por ahora sólo se postulaba para las aguas de riego¹¹³.

Más original e interesante, aunque no menos radical, aparecían los planteamientos sobre el derecho de propiedad dados a conocer por el Partido Demócrata Cristiano a raíz de la discusión del proyecto de reforma agraria propuesto por el gobierno de Alessandri.

Haciendo constantes referencias a la doctrina social de la Iglesia, los demócratacristianos, a través del diputado Renán Fuentealba¹¹⁴, plantearían la existencia de tres tipos de propiedad: la "propiedad familiar", la "propiedad comunitaria" y la "mediana propiedad agrícola".

¹¹⁰ S.C.D. de 14.9.1959, p. 3.988.

¹¹¹ Cfr. S.C.D. de 4.7.1962, p. 1362, intervención del dipt. Almeyda y de 20.8.1962, p. 3590, *intervención del dipt. Teitelboim*.

¹¹² S.C.D. de 4.7.1962, p. 1393.

¹¹³ Cfr. *ídem*. p. 1394.

¹¹⁴ Cfr. S.C.D. de 4.7.1962, pp. 1307 y ss.

La última citada, que era "análoga a la propiedad media actual", tenía un carácter transitorio y excepcional. Se la toleraba como un mal menor impuesto por las circunstancias, imponiéndose al propietario la obligación de trabajarla directamente "con la colaboración de trabajadores asalariados, a los cuales se les reconozca una equitativa participación en los beneficios generados por este tipo de propiedad".

De este modo, los modelos con los cuales la democracia cristiana se identificaba eran el de la propiedad familiar, como modelo de "pequeña empresa agrícola" –"explotación que se efectúa por una familia, cuyo producto brota del trabajo de esa familia y que proporciona a ésta una renta suficiente para un decoroso nivel de vida"– y, muy particularmente, la comunitaria, como "forma normal de gran empresa agrícola". Esta era definida como la que pertenecía "en común a los que la trabajan, de manera que entre todos ellos se forma una comunidad humana y económica: cada miembro contribuye con su esfuerzo personal al cultivo de la tierra común y participa del producto que se obtenga"¹¹⁵.

En ambos casos se trataba, por lo demás, de propiedades indivisibles, y los propietarios quedaban obligados "a trabajar directa y personalmente la tierra"¹¹⁶, y además "mediante un sistema de explotación técnicamente eficiente, que asegure la conservación de los recursos naturales y permita obtener una producción razonable, atendida la calidad de los suelos"¹¹⁷.

Y como última medida de control se agregaba todavía el hecho de que el proyecto democratacristiano –sin considerar todavía la normativa sobre causales de expropiación e indemnizaciones– contemplaba la introducción de un régimen "en que el Estado suministre el agua a los predios que lo necesiten y en las cantidades adecuadas y posibles, y los beneficiarios paguen este suministro conforme a las tarifas que se establezcan"¹¹⁸.

Como era previsible, estos planteamientos tan radicales generaron una gran polémica. No sólo en la misma Cámara, donde por ejemplo el diputado conservador Fernando Ochagavía concluía del análisis del proyecto democratacristiano que "los labriegos no serán dueños, en caso alguno, de ningún pedazo de tierra. Tendrán la honrosa denominación de 'propietarios comunitarios', pero nunca podrán llegar a llamar propio un pedazo de tierra"¹¹⁹, sino también a través de la prensa. Y es otra vez el conservantismo, por intermedio del director del *El Diario Ilustrado*, Fernando Zegers, quien más duramente contradecirá la doctrina propietaria sostenida en la Cámara por Renán Fuentealba.

Los dardos de Zegers se centran en la propiedad comunitaria. "Pero estos comuneros", decía, "colectivizados por ley, tampoco tendrían la facultad de disponer de lo suyo durante un lapso 'no inferior a 5 años' (por lo tanto, puede ser superior sin limitaciones). Durante este período indeterminado e indeterminable, un representante de la Corporación de la Reforma Agraria tendría el control directo del predio 'en beneficio de los propios comuneros'. Se configura así la propiedad estatal de la tierra y un 'koljoz' al estilo más avanza-

¹¹⁵ Idem., p. 1318.

¹¹⁶ Idem., p. 1319.

¹¹⁷ Idem., p. 1320.

¹¹⁸ Idem., p. 1319.

¹¹⁹ Idem., p. 1415.

do, con 'comisario del pueblo' y todo". La conclusión era evidente: esto significaba "la abolición de la propiedad privada en el campo, y su substitución por la propiedad colectiva radicada en la práctica en las manos del Estado". Y debía esperarse además, terminaba señalando Fernando Zegers, que este concepto de propiedad debía después extenderse al dominio urbano¹²⁰.

Renán Fuentealba insistiría, pese a reconocer que el proyecto democratacristiano establecía una tutela del Estado sobre el propietario en vista de la poca preparación y de los escasos capitales de que, en general, disponían los campesinos chilenos, en que la propiedad comunitaria era una forma de propiedad privada. "La disyuntiva no es propiedad privada-propiedad estatal", diría en *La Voz*, "sino que en nuestro medio es propiedad privada capitalista, propiedad privada comunitaria"¹²¹.

Planteamientos que serán nuevamente refutados por el periódico conservador, aduciendo que los comuneros no dispondrían de ninguno de los atributos del dominio. "El Estado administra, recibe parte principal de los frutos y dispone de bienes y actividad de los comuneros, hasta un extremo que mucho se asemeja a la servidumbre medieval, pero sin sus paliativos"¹²².

2.6. La polémica en torno a las causales de expropiación y al pago de la indemnización. La reforma agraria en Chile terminaría llevándose adelante en lo esencial a través de un sistema de expropiaciones. Sin embargo, antes de que éste se concretara, se plantearon otras posibilidades. Quizá si la más recurrente entre ellas sería el recurso a la vía tributaria como forma de castigar a los propietarios que no cumplieran con su función social o para propiciar por esa vía la subdivisión de la propiedad.

Por ejemplo, una solución como ésta es la que se contemplaba en el proyecto de reforma agraria presentado por el Partido Radical en 1959¹²³; y también era una fórmula empleada en el proyecto del gobierno sobre fomento de la agricultura, del año 1960¹²⁴.

Sería también objeto de análisis a nivel de la Sociedad Nacional de Agricultura, cuando en ella se discutía con pasión el proyecto de reforma constitucional presentado por el gobierno. Quienes se oponían a éste, se pronunciaban en cambio a favor de una solución tributaria. Afirmaban que "bastaría volver a establecer una presunción para que todos aquellos que no producen tengan que tributar y suprimir la contabilidad que ha pasado a constituir el certificado de buena conducta para el que no trabaja sus campos, o sea, que no cumple su función social"¹²⁵.

La mayoría, en cambio, partidaria de la reforma constitucional, sostenía que para que una medida tributaria, como los impuestos progresivos, tuviera efecto "debería representar una carga excepcional sobre el propietario. Ello precisamente importaría una infracción constitucional, porque representaría un cupo al

¹²⁰ *El Diario Ilustrado* de 7.7.1962, p. 3.

¹²¹ *La Voz* de 22.7.1962, p. 6.

¹²² *El Diario Ilustrado* de 22.7.1962.

¹²³ Cfr. S.C.D. de 14.9.1959, pp. 3985 y ss. Allí se establecían impuestos progresivos sobre la gran propiedad (art. 17).

¹²⁴ Cfr. S.C.D. de 27.7. 1960, p. 2476. En el artículo 16 se establece un recargo tributario para los predios incultivos.

¹²⁵ Intervención del consejero Recaredo Ossa, *El Campesino*, vol. 94, N° 1, 1962, p. 13.

capital y no un tributo. Sería una desviación francamente peligrosa, ante la cual es preferible la reforma constitucional que marca con exactitud el campo de la aplicación de las medidas y no deja a todos los contribuyentes expuestos a las imprevisibles consecuencias de esta doctrina sobre uso punitivo de los tributos, que podría extenderse ilimitadamente"¹²⁶.

Por último, el tema también sería discutido dentro de la Comisión Tripartita —integrada por representantes de los tres partidos de gobierno— que se abocaría a estudiar la Reforma Agraria bajo el alero del Ministerio de Agricultura. Allí se barajaron varias posibilidades. Los radicales, siguiendo la línea del proyecto recién nombrado, propusieron "someter los predios por sobre cierta superficie a un impuesto adicional, del cual los propietarios podrían liberarse demostrando su buena explotación", criterio que no fue aceptado en cuanto "implicaba someter a todos los empresarios agrícolas a un régimen de calificación que fue estimado inconveniente".

Otra variante de tipo tributario, planteada en el seno de la comisión, es la que contemplaba la posibilidad "de implantar mecanismos de carácter general sobre coeficientes anuales de producción para las distintas comunas del país con relación al avalúo fiscal de los predios. Los predios que no alcanzaran el coeficiente quedarían gravados automáticamente con aumentos de impuestos".

En el mismo sentido se plantearía también el aumento al "20 por ciento de la actual presunción de renta de la agricultura, de la que se permitirían hacer ciertas rebajas, como ser un porcentaje sobre el valor de la producción del predio, gasto de imposiciones previsionales, etc., de manera que el predio con poca producción quedaría automáticamente gravado con esta alta tributación"¹²⁷.

Ninguna de estas soluciones prosperaría. Como ya señalábamos, terminaría por imponerse la fórmula expropiatoria.

En este ámbito la discusión se centraría de partida en el elenco de las causales de expropiación. Los postulados del gobierno al respecto eran muy claros. La expropiación se dirigiría en lo esencial a "los predios abandonados y los notoriamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en las regiones para tierras de análogas posibilidades"¹²⁸.

Se incluían también los minifundios, con el único objeto de reagruparlos.

Y finalmente sería muy claro en afirmar que "los predios bien cultivados" sólo podrían ser expropiados, "con pago íntegro y previo de la indemnización, para ejecutar un determinado plan de desarrollo regional agrícola"¹²⁹.

Frente a ello, tanto la democracia cristiana como los partidos de izquierda e incluso algunos parlamentarios de gobierno, tenderían a invertir los términos,

¹²⁶ Informe favorable, firmado por René Silva Espejo, Domingo Godoy Matte y Luis Larraín Cotapos, *ídem.*, p. 11.

¹²⁷ *El Diario Ilustrado* de 2.1.1962.

¹²⁸ Mensaje Presidencial de 21.5.1962, pp. 289 y ss. Se agregarían también aquellas "que constituyan un tercio de las tierras que se rieguen por medio de obras ejecutadas por el Estado y los terrenos de ñadis, vegas inundadas, pantanos y suelos salinos susceptibles de mejoramiento. También integran dicho grupo los inmuebles que, por razones de deudas insolutas, se hayan adjudicado en remate público a instituciones de crédito y las pertenecientes a corporaciones, fundaciones y establecimientos públicos que los exploten en régimen de arrendamiento u otro que no sea de trabajo directo".

¹²⁹ *Ídem.*

poniendo el énfasis en la expropiación de los "latifundios", o sea las grandes propiedades agrícolas, por sobre los predios mal explotados.

Así por ejemplo, en el proyecto demócratacristiano, la primera causal de expropiación era la de "superficie excesiva", en la que se incluían "todos los predios cuya superficie o avalúo sea superior a 80 hectáreas regadas de la provincia de Santiago o su equivalente en suelos de otra capacidad de uso"¹³⁰. Lo que confirmaba en el Senado el representante demócratacristiano Tomás Pablo, al distinguir "entre el latifundio, gran extensión de tierra e improductiva, y la gran propiedad, de dimensiones similares a la anterior pero racionalmente aprovechada" siendo de opinión que debía autorizarse "la expropiación de ambas a fin de proporcionar, dada la pequeña área agrícola del país, tierra a mayor número de personas"¹³¹.

Una posición similar sería sostenida por el Partido Socialista¹³², cuyos parlamentarios argüirían que el proyecto del gobierno, al propiciar la expropiación, fundamentalmente, de las tierras mal explotadas o abandonadas, estaría favoreciendo a los grandes propietarios¹³³. Al decir de los comunistas, quedarían "sujetos a la expropiación y reforma agraria las peores tierras, aquellas que no reportan beneficios a sus dueños, quienes mediante el sistema ideado por el Gobierno y los tres partidos que lo sustentan, harán un pingüe negocio, ya que, venderán tierras improductivas a buen precio y se les pagará a corto plazo, con cuotas reajustables y con intereses adecuados"¹³⁴.

Lo que correspondía, en cambio, era la "expropiación, sobre la base de un criterio central: la unidad expropiable, que sería aquella que excediera de un determinado número de hectáreas de suelo variable según las características de cada zona y sus posibilidades de explotación"¹³⁵.

Dentro del gobierno, el radicalismo, como también parlamentarios liberales, seguirían una línea similar. Es así como los senadores González Madariaga, Ahumada y Wachholtz hicieron indicación para que se incluyera a los latifundios, encabezando los predios susceptibles de expropiación¹³⁶. Adhiriendo a ese planteamiento, el senador liberal Julio von Mühlenbrock agregaba que en Chile subsistían "propiedades de extenso tamaño, por sobre lo que la sociedad puede tolerar". Para luego concluir: "Frente a las fundadas razones que, en defensa de la gran propiedad bien cultivada pueden darse, es necesario oponer un solo argumento: la gran propiedad es el mayor factor de perturbaciones sociales en la historia del hombre, haya sido bien o mal administrada"¹³⁷.

Esto por contraste con el proyecto del gobierno, en el cual la expropiación de la gran propiedad bien trabajada aparecía sólo como algo excepcional, y siempre que se tratara de ejecutar un Plan de Desarrollo Regional Agrícola. Y esto implicaría siempre, que se tratara de "un objetivo de bien común" al que debía subordinarse el "interés personal del propietario"¹³⁸.

¹³⁰ S.C.D. de 4.7.1962, p. 1321. Cfr. Senado de 1962, p. 2235.

¹³¹ Senado de 1962, p. 1567.

¹³² Cfr. *La Voz* de 8.7.1962.

¹³³ Cfr. intervención del dipt. Almeyda, en: S.C.D. de 4.7.1962, p. 1360.

¹³⁴ S.C.D. de 4.7.1962, p. 1390.

¹³⁵ S. del Senado de 8.8.1962, p. 2377; intervención del representante del FRAP, Sr. Palacios.

¹³⁶ S. del Senado de julio de 1962, p. 1567.

¹³⁷ S. del Senado de 25.7.1962, pp. 1669 y 1670.

¹³⁸ S. del Senado de 26.7.1962, p. 1901. Intervención del senador Letelier.

Pero, sin duda, las diferencias más radicales en materia de reforma agraria se darían en el ámbito de la indemnización en caso de expropiación.

Como es bien sabido el gobierno propició y logró que se aprobara un proyecto de reforma constitucional que permitía el pago diferido de las expropiaciones siempre que se tratara de "predios rústicos abandonados o que estén notoriamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades". Esta reforma ya había sido planteada mientras se discutía el proyecto de ley de reforma agraria, aunque se aprobará recién al año siguiente, por lo que indirectamente estuvo siempre presente en el debate que el tema general ocasionaba.

Curiosamente, también aquí, y aun cuando sin duda se trataba de uno de los atentados más radicales al derecho de propiedad, terminó por alcanzarse un acuerdo de fondo; signo, otra vez, de los tiempos socializadores que se vivían.

El texto que quedó recogido en la Constitución provenía del acuerdo a que se había llegado, luego de fuertes discusiones, en el seno del Partido Conservador. En el Partido Liberal se dieron discusiones igualmente vehementes, terminando por predominar la posición de quienes sostenían que "la Reforma Agraria no podía hacerse sin pago diferido y a 10 años", a través de bonos, respecto de "los predios susceptibles de mejorar su productividad como resultado de obras públicas; los predios incultos; los predios irracionalmente explotados". Por último, dentro del gobierno, los radicales pedían "para los predios que se calificaran mal explotados un plazo para el pago en bonos de 30 años"¹³⁹.

Más extrema era todavía la posición de la Democracia Cristiana, que planteaba —como aplicable también al latifundio bien trabajado— el pago de acuerdo al avalúo fiscal para el pago de las contribuciones de bienes raíces; lo cual daba un valor muy inferior al de mercado. Y, respecto al pago, se sostenía textualmente en el proyecto que al respecto presentaron a la Cámara: "Art. 55. En caso de expropiación total, la indemnización se pagará en la siguiente forma: a) un 10 por ciento en dinero efectivo. b) El saldo en bonos reajustables emitidos por el Estado, amortizables por un período de 25 años y que ganarán un interés de un 5% anual". En caso de expropiación parcial no se pagaba nada al contado. Y el artículo siguiente agregaba que "pagada la cuota en dinero efectivo y entregados los bonos correspondientes, la Corporación de Reforma Agraria podrá tomar posesión, sin más trámite, del predio expropiado"¹⁴⁰.

Era una posición extrema, que sería calificada de "confiscatoria" por sus detractores¹⁴¹.

Pero es que ya el proyecto del gobierno implicaba un cambio radical, provocando una gran división de opiniones. Así ocurriría, por ejemplo, en el seno mismo de la Sociedad Nacional de Agricultura. Hubo allí un sector, encabezado por don René Silva Espejo, que apoyó el proyecto del Gobierno. Su argumento de fondo era la confianza que tenían en la tradición de "sólido respeto por las instituciones jurídicas" que habría en nuestro país, y en la creencia de que esas

¹³⁹ *El Campesino*, vol. 94 N° 1, 1962, p. 13.

¹⁴⁰ *El Diario Ilustrado* de 5.7.1962, p. 4. De ahí que aun cuando la D.C. dio su voto favorable a la idea de legislar en estas materias, consideraba claramente insuficiente el proyecto del gobierno. Cfr. *El Diario Ilustrado* de 19.1.1962. Ya *La Voz* se había pronunciado en sentido similar el 23.7.1961, pp. 14 y ss.

¹⁴¹ *El Diario Ilustrado* de 7.7.1962, p. 3.

instituciones serían "sólidas en la medida en que satisfagan las necesidades sociales de la época". Sin entrar al detalle de la argumentación de este sector, el informe favorable a la reforma concluía afirmando que ella "fortalece el derecho del buen agricultor; resuelve razonablemente el problema de los predios abandonados o notoriamente mal explotados; permite complementar una reforma agraria eficiente, capaz de ser usada en forma racional por gobiernos democráticos, a cuyo mantenimiento en el país está vinculada, y constituye una revisión oportuna de instituciones jurídicas que van cambiando con los tiempos"¹⁴². Línea con la que coincidiría plenamente el diario *El Mercurio*¹⁴³.

Pero, habría también una fuerte oposición al proyecto, tanto en el seno de la Sociedad Nacional de Agricultura¹⁴⁴, como de parte del Consorcio de Sociedades Agrícolas del Sur¹⁴⁵.

Las críticas más extremas, pero no por eso menos visionarias y certeras, a nuestro juicio, serían las planteadas por Jorge Baraona y por Recaredo Ossa. El primero, que había formado parte del gobierno como vicepresidente de la Caja de Colonización Agrícola, escribiría que ella representaba "un atentado contra la estabilidad del régimen social imperante, cuyos frutos los cosecharía el extremismo revolucionario y nadie más, aunque otros los desearan para sí. Y llegados a este punto, solamente la no existencia del paredón nos diferenciaría de la Cuba castrista o del México convulsionado de 1910"¹⁴⁶.

Más contundente y premonitoria de lo que vendría de hecho en la década que seguía, nos parece la intervención radial del ex presidente de la SNA, Recaredo Ossa. Sin entrar al detalle de su crítica al proyecto de reforma constitucional presentado por el gobierno, en el párrafo medular afirmaba: "La ruptura de estas garantías constitucionales respecto de la agricultura es sólo el comienzo de la quiebra de nuestro sistema democrático. Lo que hoy se hace contra esta rama de la producción no tiene por qué no hacerse mañana contra la propiedad urbana, la minería grande, mediana o pequeña, el comercio y todos los bienes particulares. Decimos más: la Reforma Constitucional es la experiencia piloto en materia de abolición del derecho de propiedad. Introducida esta cuña, que algunos miran tan desaprensivamente, el hueco se convertirá en inmensa grieta por donde desaparecerá la propiedad entera"¹⁴⁷.

Debe en todo caso considerarse que la normativa sobre indemnizaciones en caso de expropiación, contenida en la reforma constitucional y tan acremente criticada por los sectores afectados, no se reglamentó en leyes bajo el gobierno de Alessandri, de tal manera que, de hecho, no entró en aplicación.

¹⁴² *El Campesino*, vol. 94 N° 1, 1962, p. 11.

¹⁴³ Cfr. *El Mercurio* de 18.1.1962.

¹⁴⁴ Cfr. *El Campesino*, vol. 94 N° 1, p. 12. El informe adverso en el seno de la misma sostendría que la reforma era "discriminatoria" para la agricultura; que "equiválfa a la privación de la propiedad contra obligaciones inciertas y que el propio expropiante queda, a su arbitrio, en posición de pagar o no"; y que "la reserva de que este tipo de expropiación despojatoria sólo se aplicará a los predios abandonados o notoriamente mal explotados, es sólo verbal, pues en el hecho queda entregado al Estado el poder de hacer esa calificación o de crear, mediante fijaciones de precios u otros mecanismos económicos, condiciones que obliguen al abandono de los predios o los hagan aparecer deficientemente explotados".

¹⁴⁵ *Idem.*, p. 17.

¹⁴⁶ *El Diario Ilustrado* de 5.1.1962, p. 3

¹⁴⁷ *El Mercurio* de 6.1.1962, p. 27.