

demnización sobre la base del valor de libros, pudiendo deducirse los beneficios que se estimen excesivos.

Si hubiera existido el ánimo claro de dejar al legislador en libertad de nacionalizar, con indemnización o sin ella, o de fijar ésta en las condiciones que estime convenientes, la Comisión no habría aprobado un inciso a favor de las empresas de la gran minería, a las cuales se les aplicará una indemnización bastante equitativa. No habría ningún motivo para otorgar una garantía constitucional a las empresas de la gran minería, si no se le concede a la totalidad de los habitantes del país. Entendí que si se establecía que las empresas de la gran minería serían nacionalizadas en determinadas condiciones, era porque los demás bienes que se nacionalizarán quedaban sometidos, en su totalidad, al inciso cuarto, que es absoluto, general y que no hace distinciones al decir: "Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados."

Jamás pensé —y no podría pensarlo nadie que lea la totalidad de este número en su forma definitiva— que mediante la introducción de la palabra "nacionalización" en el inciso segundo, en el cual todavía no se habla de privación de la propiedad, quedarían expuestos todos los bienes del país a ser expropiados, sin indemnización o con cualquier compensación, siempre que el legislador los declare de importancia preeminente y que, en vez de emplear el término "expropiación", use el término "nacionalización".

Este artículo no se puede interpretar en ese sentido, porque no es eso lo que dice. Repito: lo que establece es que nadie

puede ser privado de su propiedad, sino en determinadas condiciones, señalando reglas especiales para las empresas de la gran minería, como las establece desde hace tiempo para los predios rústicos.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Tiene la palabra el Honorable señor Aylwin.

El señor AYLWIN.—Señor Presidente, no era mi intención intervenir en la discusión particular de este proyecto, pero como he sido mencionado reiteradamente en el curso del debate, considero de mi deber precisar en forma muy breve los criterios que inspiraron mi actuación en esta materia en la Comisión y en la discusión general.

Cuando discutimos el inciso primero de la letra c) del artículo 1º del proyecto primitivo del Gobierno, en el cual se establecía que cuando el Estado nacionalizara riquezas o recursos naturales, o elementos destinados a su aprovechamiento, o empresas de importancia preeminente para la economía, se aplicarían las mismas reglas consignadas en un inciso anterior para la expropiación de los bienes de la gran minería, el Senador que habla sostuvo en la Comisión que si este precepto perseguía, como lo había dicho el asesor jurídico del Gobierno, el abogado y profesor universitario don Eduardo Novoa, declarar la posibilidad del Estado de nacionalizar cualquier riqueza natural o empresas de importancia preeminente para la economía, era innecesario. Y si pretendía hacer aplicables a otros bienes distintos de la gran minería el tratamiento excepcional que en este proyecto se dispone para ella, constituía lo que llamé un contrabando. Significaba aplicar a toda la actividad económica nacional las reglas específicas que estábamos de acuerdo en apoyar para los efectos de la nacionalización de la gran minería..

Hubo acuerdo en que el segundo aspecto no estaba en la mente o rebasaba la intención o el espíritu del Gobierno, por lo

cual se eliminó la aplicación del régimen especial de indemnización fijado para la gran minería a otras actividades distintas.

En cuanto al primer acápite del inciso que cansagraba, en buenas cuentas, el derecho del Estado a nacionalizar recursos naturales, manifesté que "esa facultad la tiene el Estado conforme a lo dispuesto en el actual inciso tercero del número 10 del artículo 10 de la Carta Fundamental. En efecto, cuando esa disposición expresa que el Estado puede reservarse recursos naturales, indudablemente se refiere a los existentes, pues los recursos naturales no se crean, sino que existen de antemano. Por ello, estima que el constituyente no pensó en nuevas tierras o en nuevas minas, sino que se refirió a las existentes, cualquiera que fuese su propietario. De ahí que, normalmente, la facultad de reservarse esos recursos naturales involucra la nacionalización de éstos."

Y agregué: "Lo único que podría aceptarse, en el evento de que se estimara que la expresión "la ley podrá reservar al Estado" es insuficiente, sería introducir una modificación al mencionado inciso tercero del número 10 del artículo 10 de la Constitución, que completara la expresión transcrita, diciéndose "la ley podrá reservar al Estado o nacionalizar."

En ese sentido, formuló posteriormente una indicación concreta el Honorable señor Fuentealba. Por eso, se eliminó el inciso primero de la letra c) del artículo 1º del proyecto del Gobierno y, en cambio, se acordó agregar simplemente la expresión "o nacionalizar" en el actual inciso tercero del número 10 del artículo 10 de la Constitución Política, conjuntamente con los términos "reservar al Estado."

De esa manera se introdujo el concepto.

En cuanto a las disquisiciones que aquí ha habido respecto de los alcances de la indemnización, en la Comisión y en la Sala dije que, en conformidad a las doctri-

nas más modernas, el concepto de indemnización es distinto en la nacionalización que en la expropiación. Añadí que "esto no está perfectamente elaborado ni existe una doctrina universal sobre la materia. Los autores franceses, que han tratado el asunto en el Derecho Público francés, piensan que la nacionalización se realiza por medio de la expropiación, vale decir, que la expropiación es el instrumento jurídico de que se vale el legislador para materializar la nacionalización."

Cité después las opiniones de Katzarov, profesor búlgaro de la Universidad de Sofía, que ha escrito un libro en que analiza la institución jurídica de la nacionalización en los distintos países, en el cual señala los criterios que aquí se han expuesto como distintivos.

Debo señalar que dentro del criterio de dicho profesor en lo que se refiere a la indemnización, la diferencia radica en que, a su juicio, siguiendo la doctrina de algunos países, la expropiación requiere siempre la indemnización previa y completa. Al respecto dice: "En la legislación comparada se encuentran con que cuando se trata de nacionalizar y no de expropiar, se trata de nacionalizar actividades o toda una categoría de empresas, se admite que la indemnización no sea necesariamente previa ni sea necesariamente completa." Pero esto no significa que la nacionalización pueda ser, dentro del régimen generalmente aceptado, sin indemnización, salvo cuando —y él analiza este aspecto— la indemnización se realiza por la vía de sanción, recurriendo a la institución jurídica de la confiscación, como fue específicamente el caso de la nacionalización de las usinas Renault, en Francia, donde se aplicó una nacionalización-sanción en contra del principal accionista, que había colaborado con el régimen nazi de ocupación. En cambio, se pagó indemnización a los accionistas minoritarios que no eran culpables de esa responsabilidad.

Quiero destacar que, en la Constitución Política de la República Federal Alemana, en un mismo artículo —deploro no tenerlo a la mano, pero no pensaba participar en el debate— se consideran la expropiación y la nacionalización, hablando de expropiación de bienes específicos y de nacionalización de actividades o empresas. En ambos casos se aplica el mismo criterio en cuanto a indemnización. Se establece que en todo caso el propietario deberá ser indemnizado, pagándose una indemnización equitativa que se regula tomando en cuenta los intereses de la colectividad y los del afectado.

Deseo recordar que la terminología de la Constitución alemana en materia de indemnización por expropiaciones, la introdujimos en el texto de la Constitución Política chilena en la reforma constitucional aprobada en 1966 sobre el derecho de propiedad y cuyo texto vigente dice que "Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá derecho siempre a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados."

¿A dónde conduce todo esto? A mi juicio, tanto cuando se expropia como cuando se nacionaliza —la nacionalización, en el fondo, es una especie de expropiación con características especiales, porque no se refiere a bienes específicos, sino que a empresas o actividades en general—, debe pagarse indemnización al propietario. Ella se fija equitativamente, tomando en consideración los intereses de la colectividad y los del afectado. La ley determina el procedimiento para fijarla, conforme a las reglas del inciso cuarto del número 10 del artículo 10, salvo cuando la propia Constitución prescribe otras normas, como en el caso de la gran minería, para la

cual se establecen otras disposiciones específicas.

Ahora bien, es evidente que el criterio equitativo de la indemnización, tomando en cuenta esos dos intereses en juego, ya que no es lo mismo expropiar la casa en que vivo que expropiar empresas monopólicas o las productoras de cobre de la gran minería, debe ser distinto, porque el interés de la colectividad, en un caso, pesa mucho más, puesto que hay más intereses en juego, y autoriza un régimen de indemnización distinto del que se aplica cuando se trata de expropiar bienes individuales. Además, el volumen de la indemnización puede afectar de tal manera al interés económico del país, o puede haber otros factores de por medio, como la rentabilidad que ha obtenido el propietario, que justifiquen, tomando en cuenta los intereses de la colectividad y del afectado, proceder en una nacionalización con criterio restrictivo respecto de la indemnización; y en una expropiación de bienes específicos, con un criterio mucho más amplio en favor del afectado.

Termino haciendo presente que este problema —como tuve oportunidad de sostenerlo en la Comisión— está íntimamente ligado con la teoría de la responsabilidad del Estado en derecho público. En la actualidad, ésta se funda no en los conceptos clásicos del derecho civil sobre indemnización de perjuicios, sino esencialmente en los principios constitucionales de la igual repartición de las cargas públicas.

Cuando el Estado, por razones de interés general, quita un bien a un individuo, le está imponiendo una carga discriminatoria, una carga especial que rompe el equilibrio en la distribución de las cargas públicas y que exige, para restablecer ese equilibrio, que él sea compensado. Pero cuando se nacionaliza toda una actividad, vale decir, cuando se incorpora al patrimonio nacional, no el bien específico de una persona, sino toda una categoría de

bienes que pueden afectar a todas las personas —por ejemplo, cuando se declara que sólo el Estado podrá realizar determinadas actividades—, evidentemente que el daño pierde los caracteres de especialidad y, en consecuencia, si también se rompe el equilibrio en la distribución de las cargas públicas, en la medida en que el daño sea general, disminuye la responsabilidad del Estado. Mientras más general sea el daño, menos indemnización debe pagar aquél.

Repito que no era mi deseo intervenir en el debate, pero he considerado indispensable, en vista de que fui mencionado en varias oportunidades en el curso de él, señalar este criterio que, creo, ilustra un poco el alcance de la disposición.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Se suspende la sesión por 20 minutos.

—Se suspendió a las 18.25.

—Se reanudó a las 18.59.

El señor AYLWIN (Presidente).—Continúa la sesión.

Ofrezco la palabra.

Ofrezco la palabra.

Cerrado el debate.

En votación.

Se va a llamar a los señores Senadores por cinco minutos para lograr el quórum requerido para votar reformas constitucionales.

El señor FIGUEROA (Secretario).—El señor Presidente pone en votación el primer inciso de la letra b) del artículo 1º, que dice:

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

se encuentren en terrenos de propiedad privada y que se apliquen directamente a la construcción.”

—(Durante la votación).

El señor BULNES SANFUENTES.—Debo dejar constancia de que estoy pareado con el Honorable señor Rodríguez, y de que los pareos nunca se han aplicado en las votaciones de reformas constitucionales. En mi caso, está expresamente convenido en esa forma.

Voto que sí.

El señor IRURETA.—Estoy pareado con el Honorable señor Corvalán, pero hemos resuelto que en esta ocasión podemos votar.

Voto que sí.

—Se aprueba el inciso, (35 votos por la afirmativa y 1 pareo).

El señor FIGUEROA (Secretario).—El inciso segundo de la letra b) del artículo 1º señala:

“La ley determinará qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso anterior, entre las cuales no podrán considerarse los hidrocarburos líquidos y gaseosos, podrán ser objeto de concesiones de exploración o de explotación, la forma y resguardos del otorgamiento y disfrute de dichas concesiones, la materia sobre que recaerán, los derechos y obligaciones a que darán origen y la actividad que los concesionarios deberán desarrollar en interés de la colectividad para merecer amparo y garantías legales. La concesión estará sujeta a extinción en caso de no cumplirse los requisitos fijados en la ley para mantenerla.”

El señor AYLWIN (Presidente).—En discusión el inciso.

Ofrezco la palabra.

El señor FUENTEALBA.—La primera parte del inciso propuesto por el segundo informe ha sufrido una enmienda de redacción respecto de lo despachado en el primero. Además, se aprobó una indicación de los Senadores demócratacristianos, que figura con el N° 2 en el boletín correspondiente, destinada a suprimir en el in-