

SESION No. 43

SANTIAGO, 20 de Abril de 1979.-

Se abre la sesión a las 9,16 hrs. presidida por don Patricio Aylwin A.

Se encuentran presentes los señores Raúl Espinoza, Edgardo Boeninger, Laureano León, Ignacio Balbontin, Manuel Antonio Garretón, Marcial Mora, Luis Fernando Luengo, Jorge Mario Quinzio, Alejandro Silva B., Pedro Jesús Rodríguez, Carlos Andrade G., Patricio Chaparro, Francisco Cumplido y J. M. Sepúlveda.

PATRICIO AYLWIN A. :

Se ofrece la palabra sobre la garantía del derecho de propiedad (:

ALEJANDRO SILVA B. :

Hay que distinguir entre el derecho de propiedad y el derecho a la propiedad. Eso que reproducido en el acta constitucional como lo habría formulado la comisión Ortúzar. Es un progreso que podría aceptarse sin más discusión, el de distinguir el derecho de propiedad del derecho a la propiedad con las excepciones que se señalan en el texto. En cuanto a la substancia del derecho de propiedad, dentro de nuestra tradición jurídica no ha habido mayores problemas, los problemas van a venir en los problemas que más adelante vamos a estudiar.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Yo quisiera reforzar lo señalado por Alejandro Silva, expresando que son dos conceptos distintos el derecho de propiedad y el derecho a la propiedad, que esta significando el acceso a la propiedad y a su dominio por las personas y existiendo, como regla general, de que todos los bienes son susceptibles de apropiarse. El segundo concepto, es la garantía del derecho de propiedad, se refiere a la propiedad adquirida, o sea, esta enfocando ya la posibilidad del dueño, no del que eventualmente puede llegar a ser dueño. De manera que, siendo estos dos conceptos distintos, parece conveniente separarlos y parece útil recalcar lo señalado por Alejandro Silva, en el sentido de que existe una norma que da acceso a la propiedad y el deber del Estado, de propender a este acceso a los bienes. No considerar por tanto, como lo hacía la Constitución de 1925, al dueño que ya adquirió como el sujeto fundamental y único al que debe garantizarse.

IGNACIO BALBONTIN :

Es necesario establecer en la Constitución una cierta equiparidad en cuanto se refiere por una parte al derecho de propiedad y, por otra, el derecho de asociación, en términos de una organización social del trabajo. La verdad es que, por vía de la estructura jurídica existente hasta 1973, la estructura de las diversas normas que se referían a ellas, entiendase : Código Civil, Código de Comercio, etc. la garantía que la estructura jurídica garantizaba y generaba propietarios privados, privilegiaba determinados tipos de organizaciones sociales del trabajo, basado en la propiedad privada. Es necesario producir una cierta equiparidad entre las diversos tipos de organizaciones sociales del trabajo. Al establecerse la garantía del derecho de propiedad debe establecerse alguna limitación, en término de que esta no pueda atentar en contra del derecho de asociación con el objeto de garantizar diversas formas de organización social del trabajo.

RAUL ESPINOZA F. :

Yo creo que esta materia no es la más conflictiva como se ha dicho aquí, incluso Yo creo que existe el consenso, para ello me afirmo en que nosotros estamos trabajando sobre la base de reformar la Constitución de 1925, y no hacer un nuevo texto; las normas existentes en la constitución son muy progresivas y son producto de un consenso muy mayoritario. Enseguida esas ideas están recogidas -plenamente en nuestro informe de la comisión en forma perfeccionada, por ejemplo, en lo que se refiere a las diversas áreas de propiedad.

Yo haría respecto de esto solo dos observaciones respecto del informe y del texto de la Constitución. La primera es simplemente de técnica jurídica, dice el informe de la comisión que en materias de expropiación se refiere a sentencia firme de instancia competente. Yo pienso que en esta materia no debe alterarse las normas vigentes en Chile desde hace muchos años, que son que la expropiación es un acto unilateral de la autoridad, que opera solamente desde el decreto de la autoridad basado en la ley publicada en el diario oficial. La sentencia solo fija la indemnización nada más.

Lo otro es en materia de nacionalización, la Constitución Política dice en el Art. 10 inciso 1 y 2. El inciso 2do. es de carácter general, en el inciso noveno, habla de la nacionalización de la gran minería del cobre, son normas específicas al respecto, y allí introduce las depreciaciones y castigos y los descuentos por utilidades excesivas. La idea es de que esta norma específica pasará a ser norma genérica respecto de todo tipo de nacionalización.

PATRICIO AYLWIN A. :

Creo que el No. 1 del informe Boeninger debiera interpretarnos a todos. Lo que es reproducción en gran parte de la disposición constitucional vigente al 11 de Septiembre de 1973. Podríamos así salir de esta idea. Sin embargo, aquí se ha planteado de que aparte de garantizarse el derecho de propiedad se garantice el derecho a la propiedad, que es la sugerencia de Pedro Jesús Rodríguez y Alejandro Silva B.

EDGARDO BOENINGER K. :

Eso Presidente simplemente nos va a orientar, en el informe de la comisión hay dos referencias a eso, en el No.9 de la pág. 7 y también en términos de lo que planteaba I. Balbontin, hay una referencia específica en la pág. 5 en el No. 4 inciso 4.

RAUL ESPINOZA F. :

Si, esta dicho y también lo establece la Constitución Política en el No. 10 inciso 1 establece que : La ley establecerá ... y hacerla accesible a todos". Allí está en gérmen la idea expresada por Balbontin.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

Debe quedar claramente establecido que este acceso a la propiedad, es tanto para las personas naturales como para las personas jurídicas, o sea, las corporaciones, las empresas autogestionarias; todas tienen derecho al acceso a la propiedad. No es esta una disposición que privilegie la propiedad individual.

En la medida que se establece posteriormente que, la ley podrá reservar al Estado, etc. etc. El Estado no tiene la misma posibilidad de acceso a la propiedad que las otras personas naturales y jurídicas. Entonces, es necesario que quede claro que se trata de un acceso de todas las personas naturales y jurídicas para que no pueda dársele una interpretación diferente.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Los conceptos de F. Cumplido estan perfectamente señalados en el Acta Constitucional No. 3, ya que modificando la terminología de la Constitución de 1925, que establecía garantías constitucionales para todos los habitantes de la República, lo cual podría entenderse solo para las personas naturales, se cambió la palabra "habitante por persona", lo que naturalmente incluye a las personas naturales y jurídicas.

IGNACIO BALBONTIN :

Debería establecerse que el Estado debe promover el acceso de todos a la propiedad y evitar la concentración de ella, esta idea sistematiza más nuestra perspectiva.

PATRICIO AYLWIN A. :

Si Uds. quieren damos por aprobadas las dos ideas sin entrar a detalles de redacción :

- 1.- Se garantiza el derecho de propiedad en sus diversas especies.
- 2.- La constitución garantiza el derecho a la propiedad y el Estado debe facilitar el acceso a ella y evitar su concentración.

SE ACUERDA

Entraríamos al número dos, las distintas especies de propiedad. Al respecto, ofrezco la palabra.

ALEJANDRO SILVA B. :

Creo que no deben hacerse distinciones muy enfáticas, basta que el constituyente establezca ciertas limitaciones, lo otro, debe quedar en manos del legislador.

Las diversas formas concretas podrá establecerlas el legislador dentro de los marcos constitucionales.

EDGARDO BOENINGER K. :

En la subcomisión que se designó para tratar los puntos No. 1 y 2, ha habido discusión. Un punto de vista coincide con la indicación Teitelboinn - León, en la idea de establecer área privada, social, mixta, cooperativa y autogestión. El informe y otras opiniones en el seno de la subcomisión coinciden en otra definición, en el sentido de que la propiedad estatal es estatal y no social, que la definición de la propiedad social puede indicar una diferencia con la propiedad privada, en el sentido de que la forma de asociación es distinta. La propiedad social es distinta de la estatal y la privada. La terminología debe ser al respecto.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Pienso que la enumeración de las distintas clases de propiedad yo no la rechazo personalmente, pero tenemos que tener cuidado, si en el enunciado primero vamos a señalar como garantía de extensión del derecho de propiedad de todas las especies, cuidemos la redacción para evitar que la enumeración signifique una limitación a

esa extensión de la garantía que se otorga y que puede entenderse que, entre las especies, las únicas que se reconocen son esas; ya que hay otras especies de propiedad que ya existen y otras que pueden existir en el futuro, las que deben tener igual garantía.

LAUREANO LEON :

Debe darse una preeminencia a la propiedad social cuyo fin es servir a toda la comunidad, entendemos esa propiedad como un patrimonio de todo el pueblo, de la comunidad en su conjunto. Ahora, también es evidente, que los titulares de esa propiedad pueden ser el Estado o los organismos que este tenga. Incluso, también puede ser social una propiedad de tipo cooperativa o de autogestión de los trabajadores. Aquí si hay una apropiación particular, privada de la forma a la cual esta sirviendo, por eso hacemos la diferencia entre propiedad cooperativa y propiedad de empresas de trabajadores.

Yo no veo que el texto sea limitativo en tanto se reconozca lo dicho por el profesor Rodríguez sobre el particular.

LUIS FERNANDO LUENGO :

Yo considero inconveniente entrar aquí a precisar los diversos tipos de propiedad que pueden existir. No solo porque sea una limitación sino porque además permanentemente estamos conociendo nuevas formas de propiedad y nuevas formas de gestionar la empresa o que se yo. El sentido de la imaginación es tan grande que cualquier proyecto traiga una fórmula nueva que no esté considerada.

Si nosotros nos ponemos a establecer los tipos de propiedad, tenemos por lo menos que dar las normas generales sobre como va a ser cada una de estas propiedades. No podemos quedarnos en la mera enunciación de los tipos de propiedad.

IGNACIO BALBONTIN :

Hay dos lógicas para considerar el problema. Una es la lógica de la propiedad, apunta fundamentalmente al titular, desde un punto de vista jurídico. Otra es la lógica del proceso social y de organización social del trabajo que apunta fundamentalmente a la gestión. Obedecer a visiones distintas, a clasificaciones diversas y pretender atreparlas dentro del marco constitucional no parece posible. La constitución debe garantizar la propiedad en sus diversas especies, sin entrar a una especificación, lo que si debe ser materia de una especificación es el informe. Al mismo tiempo, si deben darse igualdad de oportunidades a los diferentes tipos. La enumeración de las diversas formas de propiedad debe ser a manera de ejemplo y no taxativa.

Dentro de la forma autogestionaria, la propiedad es externa de quienes gestionan la empresa, puede ser el Estado, una Institución Municipal, un fondo para que pueda ser administrado por los trabajadores, hay si posibilidades diversas.

Lo que si debemos hacer es establecer igualdad de posibilidades de desarrollo a estas formas distintas de propiedad, de tal modo que las garantías sean equivalentes.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

El hecho de que se garantice la propiedad en sus diversas especies, no es obstáculo para que, posteriormente los diversos tipos de propiedad sean regulados, limitados, porque obviamente cualquier tipo de propiedad nosotros lo sometemos a la función social, sea esta privada o pública.

PATRICIO AYLWIN A. :

Yo preguntaría a los señores Teitelboinn y León si insistirían después de este debate, en que queden consagradas las diversas especies o se sumarán al criterio que parece prevalecer en la comisión, en el sentido de que al garantizarse las diversas especies, ello comprendería todo, sin perjuicio de ejemplarizarse en el informe.

LAUREANO LEON :

Nosotros mantenemos nuestra opinión para la oportunidad en que sea factible, la opinión abrumadoramente mayoritaria es en contrario, no vamos a insistir en este aspecto, aceptando la forma de la redacción de Edgardo Boeninger.

SE ACUERDA.

PATRICIO AYLWIN A. :

Pasaríamos al punto tercero sobre la función social de la propiedad.

Si Uds. me permiten voy a hacer de relator.

La constitución de 1925 decía que "la función social de la propiedad comprende cuanto exija los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las energías productivas al servicio de la comunidad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. El proyecto Teitelboinn - León, reproduce textualmente el inciso con las mismas palabras. El informe de la comisión es más extenso y entra en detalles.

El acta Constitucional No. 3, dice lo mismo que la Constitución de 1925, agregando "la seguridad nacional".

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Cuando se incorporó el concepto de la seguridad nacional no existía la doctrina de la seguridad nacional. Yo al aceptarla, me funde en que existen en nuestra legislación limitaciones para adquirir la propiedad y para conservarla en los sectores limítrofes, esa fue la idea. Se puede entender que también ello está comprendido en los intereses generales del Estado.

MANUEL ANTONIO GARRETON :

La seguridad nacional no puede verse como algo distinto de los intereses generales del Estado, porque entonces podría entenderse que la nación tiene algo distinto del Estado que preservar. En entonces el punto es el siguiente, cuanto exijan los intereses generales de la sociedad y del Estado. Allí planteo la materia a los técnicos jurídicos.

En el texto cabe incorporar también cuanto exija la necesaria igualdad al acceso a la propiedad.

ALEJANDRO SILVA B. :

Yo quería explicar que el Estado desde ese punto de vista es la sociedad en su organización jurídica, no es el aparato central u organización jurídica básica del Estado ni tampoco del gobierno. Aquí se está hablando de la propia sociedad organizada jurídicamente.

SERGIO TEITELBOINN :

El concepto de las zonas fronterizas no se justifica en un período de integración y desarrollo. La apreciación de don Alejandro es contraria a este principio de integración.

IGNACIO BALBONTIN :

Hay zonas del extremo norte y del extremo sur del país, hay razones de carácter geopolítico, que hacen necesaria la preservación de la propiedad en sectores limítrofes, a eso apuntaba lo que señalaba P.J. Rodríguez.

Por la vía de otorgar concesiones u otros tipos de fórmulas que permitan el acceso a la propiedad a los nacionales, se lleva a cabo el proceso de colonización que establezca determinados perfiles de la sociedad y se garantice la soberanía.

6.-  
FRANCISCO CUMPLIDO C. :

Creo que está incluido en los intereses generales del Estado, por lo demás las normas prohibitivas para la cesión e incluso mera tenencia de nacionales no extranjeros profundamente el hecho de que a cuales chilenos se les aplica las mismas normas, Ejs. : Perú, Chile y Bolivia, son muy antiguas. De manera, que estaba comprendido en los intereses generales del Estado.

Uno puede ser partidario de la integración L.A., pero distinto es que, para resolver un problema pendiente, nacionales de un determinado país empiecen a comprar propiedades en las zonas limítrofes. A mí me consta la situación que se planteó en un momento en que se empezaron a comprar propiedades limítrofes para formar un corredor.

El concepto de Estado que se emplea aquí es el señalado por Alejandro Silva B.

ALEJANDRO SILVA B. :

Yo dejaría el término, bajo nuestra interpretación, y no haría cuestión de él, sobretodo si vamos a pegar fuerte en otros aspectos.

LAUREANO LEON :

Nosotros no compartimos el concepto de seguridad nacional. La ampliamos al concepto de defensa y soberanía del pueblo de Chile como responsabilidad de todos y cada uno de los chilenos.

Dentro de este concepto, planteamos la necesidad de proteger la integridad territorial del país. Esto también debe pasar por la efectiva defensa de los derechos consagrados en la constitución, incluso las instituciones que el pueblo libremente se da a través de sus representantes elegidos. Incluso, pasa por un alto desarrollo económico, social y cultural.

Nosotros estaríamos por a lo menos cambiar el término o quedarnos con los intereses generales del Estado.

PATRICIO AYLWIN A. :

Solicita que se prescinda del concepto de seguridad nacional, dejando el punto descartado y vayamos a los otros aspectos del problema.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

A mí me parece que nosotros estamos elaborando un texto que debe tener la virtud de entregar a la opinión pública un mensaje orientador y que deben considerarse las bases adecuadas que deben considerarse en la materia que nos ocupa. Para ello, nos conviene hacer

distinciones entre las conclusiones y el informe propiamente tal. Si nosotros en el trabajo destinado a la opinión pública, sugerimos modificaciones de poca monta, para el hombre común que no las va a entender, nos va a desdibujar y quitarle fuerza a las ideas centrales. Yo me inclino a pensar en aceptar el texto de 1925 sin reparos, y en el informe más técnico recoger las opiniones que aquí se han vertido.

SE ACUERDA.

ALEJANDRO SILVA B. :

Al establecer el Acta Constitucional que "solo por ley se puede" se quiere dejar fuera que por otros medios se afecte la propiedad.

PATRICIO AYLWIN A. :

Yo prefiero mantener el texto de la Constitución, ya que disposiciones municipales por razones de progreso, que tienen su fuente en la ley, pero que se concretan a través de actos de decisiones municipales. Por Ej. : cuando se aprueba un plano regulador. Ello no lo hace la ley, sino que ella faculta a la municipalidad para hacerlo.

ALEJANDRO SILVA B. :

Basta que la ley lo autorice

SE ACUERDA.

PATRICIO AYLWIN A. :

Pasamos al punto 4, que es la reserva del Estado.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

que se acordó respecto al punto 4 del informe relacionado con las obligaciones que se incorporan al respectivo título de dominio y la sanción de caducidad.

PATRICIO AYLWIN A. :

En realidad nos saltamos ese punto. Volvamos a discutirlo.

IGNACIO BALBONTIN :

Estima conveniente aceptar la reversión al Estado y la sanción de caducidad para evitar la concentración capitalista de la propiedad.

PATRICIO AYLWIN A. :

Considera que la caducidad se refiere a las obligaciones que impone la función social, pero cree que la sanción debe ser la expropiación.

En derecho administrativo existen las restricciones y las limitaciones propiamente tales y estas últimas entrañan las servidumbres administrativas y variadas formas que pueden llegar incluso a la requisición. Las restricciones son de dos tipos : algunas genéricas que no dan derecho a indemnización de ninguna especie; las servidumbres particulares. El caso de incumplimiento, el Estado por vía coactiva, sin necesidad de que se produzca la caducidad. La caducidad significa reconocer el dominio originario del Estado sobre todos los bienes, concepto del cual no participo. Pero cualquier propiedad no pertenece al Estado.

Hay medios del Estado suficientemente fuertes para no usar el de la caducidad.

ALEJANDRO SILVA B. :

Yo pediría que no se incluyera esto en la constitución me inclinaría a pensar que en la Constitución hay suficientes bases para establecer limitaciones y restricciones a la propiedad y puede poner condiciones en los títulos también. Entrar a tanto detalle me parece inadecuado.

PATRICIO AYLWIN A.:

Se abrió la rediscusión porque F. Cumplido lo solicitó.

FRANCISCO CUMPLIDO :

El concepto de reversión al Estado surgió en la doctrina como una concreción de la propiedad de origen estatal, cuando el Estado hace concesiones, establece un conjunto de prohibiciones que no están sujetas al derecho común, sino que deben ser parte de un derecho especial. En este sentido se habla de reversión al Estado. Ejs. : Constitución Venezolana y Brasilera. Es solo de aquellas que tienen su origen en el Estado.

RAUL ESPINOZA F. :

Yo también estoy de acuerdo en que la Constitución debe expresar la función social de la apropiación, la adjudicación, etc., y dejar entregado a la ley lo demás.

SERGIO TEITELBOINN :

Si públicamente se habla de caducidad la gente se va a atemorizar bastante, hay que tener cuidado en este punto. El texto constitucional es bastante claro al establecer las limitaciones y deja abiertas todas las posibilidades. Yo me atendería al texto constitucional.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Me parece innecesaria la explicitación y no ofrece ninguna novedad.

FRANCISCO CUMPLIDO :

Yo me inclino por mantener el texto de la constitución aunque se pasan y pierden tiempo en la declaración por los tribunales.

PATRICIO AYLWIN A. :

La proposición nuestra sería mantener el texto de la Constitución y en el informe establecer que, el decreto de propiedad obliga y agregar que nosotros entendemos que ello lleva implícita la posibilidad de sanción que establezca la ley para quienes no cumplan las obligaciones.

SE ACUERDA.-

MANUEL ANTONIO GARRETON :

Yo agregaría en la función social de la propiedad la distribución injusta de la riqueza y la elevación del nivel de vida del común de los habitantes.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Estamos hablando de la función social en cuanto es fundamento para establecer obligaciones y limitaciones a la propiedad adquirida.

PATRICIO AYLWIN A. :

La observación dice relación con el derecho a la propiedad que con el derecho de propiedad.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Como ahí se propuso la idea de que el Estado debía evitar la excesiva concentración de la propiedad , ahí se faculta para establecer limites a la propiedad.

PATRICIO AYLWIN A. :

Al concentrarse mucho la propiedad se distingue la posibilidad de otros de acceso a la propiedad.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Por lo demás, dice el inciso 2do. de este texto "propenderá el Estado a la conveniente distribución de la propiedad".

PATRICIO AYLWIN A. :

La idea está.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

La distribución de la propiedad no esta dentro del concepto de función social de esta, porque la función social implica, las limitaciones que establece el bien común. ¿la distribución de la riqueza es un deber del propietario? yo creo que no. Si está el de concurrir a los intereses generales del Estado, etc. Pero no es un deber de que la propiedad obliga al propietario a distribuir la propiedad.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

La ideas de M.A. Garretón estan contenidas en el texto.

PATRICIO AYLWIN A. :

El punto siguiente es la reserva al Estado.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

La reserva del Estado es solo de los bienes que no tienen dueño.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

Cuando se redactó esa disposición, lo que se reservaba al Estado no son bienes específicos sino categorías de bienes y en esas categorías, están los que no tienen dueño y los que tiene dueño, con la salvedad de que el Estado para incorporar a su patrimonio bienes que tienen dueño, tiene que expropiar o nacionalizar. La nacionalización queda sin limitaciones de ninguna índole. Incluso llegó a interpretarse que para nacionalizarse debía expropiarse. Ahí hay un problema que deberemos ver después si se deben mantener los dos conceptos o solo el de expropiación.

SERGIO TEITELBOINN :

La reserva es incorporar al patrimonio del Estado.

ALEJANDRO SILVA B. :

Yo creo que este es un punto en el cual no vale la pena hacer modificaciones, sino solo extenderá en el informe sobre la interpretación que se está dando, yo creo que esa es la solución.

PATRICIO AYLWIN A. :

Creo que todos estamos de acuerdo en el No. 7 existente en la constitución del 25.

PEDRO JESUS RODRIGUEZ :

Es necesario analizar por separado :

- 1.- Si por ley se permite reservar al Estado bienes que no pertenezcan a nadie.
- 2.- De carácter más particular, es la reserva al Estado de las minas, covaderas, etc.

Si analizamos por separado avansaremos pues en el debate.

FRANCISCO CUMPLIDO C. :

Debemos plantearnos si estamos de acuerdo de que por ley se puedan reservar al Estado determinados tipos de bienes.

PATRICIO AYLWIN A. :

Que les parece que suspendamos aquí .

SE ACUERDA.-

Se levanta la sesión a las 11,40 hrs.