

695

**VERDADERO SIGNIFICADO
DEL PROYECTO
DE REFORMA AGRARIA**

1966

**Comité Coordinador de
Asociaciones Agrícolas**

N O T A P R E L I M I N A R

El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas ha creído de su deber realizar una contribución positiva al debate del proyecto sobre reforma agraria, enviado al Congreso Nacional por el Excmo. Sr. Presidente de la República, don Eduardo Frei Montalva.

El mejor aporte al esclarecimiento de esta iniciativa es dar a conocer el alcance de sus disposiciones, en forma de que sean debidamente meditadas por los miembros de los poderes públicos; por los dirigentes de los partidos políticos y demás que ejercen influencia sobre la opinión; por los agricultores grandes, medianos y pequeños, sean o no propietarios; por los empresarios de todas las ramas de la producción y del comercio; y por todos los hombres de trabajo del país.

Se ha hecho un esfuerzo por exponer objetivamente lo sustancial del proyecto, con excepción de lo relativo a la reforma del régimen de aguas que, por su trascendencia y por afectar no sólo a la agricultura sino a las demás actividades productoras, merecería un estudio separado.

Esta exposición procura refundir, ordenar y ampliar, según el caso, las opiniones de más peso vertidas por la prensa sobre el articulado mismo del proyecto, tomando como base la serie de artículos que, bajo el epígrafe de "Divulgación de la Reforma", aparecieron en "El Mercurio" entre el 3 y el 27 de Diciembre de 1965, en atención a que esos comentarios constituyen un análisis del proyecto fundado en la letra de éste, lo que evita elevarse a consideraciones generales siempre discutibles.



RECAREDO OSSA, Presidente de la Confederación de la Producción y del Comercio, saluda atentamente a Ud. y tiene el agrado de hacerle llegar un ejemplar del folleto "Verdadero Significado del Proyecto de Reforma Agraria", como un antecedente útil para el esclarecimiento de los graves problemas que deben resolverse al legislar sobre esta materia, cuyas consecuencias afectan a todo el país.

Santiago, Enero de 1966.

INTRODUCCION

1.— EL ESQUEMA IDEOLOGICO

La reforma agraria que planteó durante su campaña electoral el Presidente de la República, don Eduardo Frei, tenía objetivos claros y precisos: se trataba de modernizar el régimen de tenencia y de explotación de la tierra, con el objeto de aumentar sustancialmente la producción de alimentos, de dignificar la condición moral y económica de los campesinos y de liberar al país de la servidumbre de las importaciones de alimentos extranjeros.

Estos objetivos aparecen como una condición del desarrollo general. La mayor disponibilidad de alimentos de producción interna reduce el costo de la vida y evita el gasto excesivo de divisas en este sector, produciendo un alivio en la balanza de pagos y facilitando las importaciones de equipos y maquinarias. El acceso de los campesinos al mercado de productos industriales baja los costos de éstos y confiere un amplio dinamismo a la economía. Por último la elevación del tenor de vida de los campesinos contribuye a evitar tensiones sociales peligrosas, que pueden explotarse por el marxismo, y fomenta la paz ciudadana.

Hay que añadir a estas razones económicas las de justicia social, que fuerzan a los Gobiernos de esta época a evitar que continúe la ignorancia, la enfermedad y la pobreza agudas en los campos.

Estas consideraciones son compartidas por la gran mayoría de los ciudadanos. Por eso se vio la reforma agraria del Gobierno como una necesidad determinada por el progreso económico y social.

No se adelantó gran cosa por el Gobierno acerca del contenido del proyecto de reforma, pero todo el país escuchó dos premisas fundamentales. La primera es que el Gobierno reconocía que la agricultura había sufrido un casi crónico deterioro en los términos de su intercambio; esto es que los precios agrícolas no han subido en la proporción de los precios que debe pagar la agricultura por sus implementos y sus insumos. Era innecesario decir entonces que, al menos, una parte de las deficiencias visibles de la agricultura no se debía a simple incuria general de los agricultores sino a las condiciones depresionarias en que se les ha mantenido.

La segunda premisa, constantemente repetida, es que nada tenía que temer con la reforma agraria el "buen" agricultor, el que está en condiciones de explotar racionalmente sus tierras y de observar las leyes sociales, y que de hecho cumple estas dos condiciones.

Tanto la motivación de la reforma agraria como las premisas recordadas podían dejar tranquilos a gran parte de los auténticos agricultores del país.

Sin embargo, el proyecto elaborado por los técnicos que designó el Gobierno con este objeto entregaron un cuerpo de disposiciones que refleja un espíritu totalmente distinto no sólo a los enunciados generales que se habían hecho durante la campaña presidencial y después que subió al poder el Presidente Frei, sino inclusive a la propia exposición pública que el Jefe del Estado hizo al enviar al Congreso el proyecto de reforma agraria.

Los autores de este proyecto, según lo declaran en obras teóricas sobre la materia, aspiran a provocar un cambio social drástico y masivo, en cuya virtud se reemplace a los actuales propietarios de la tierra o se les cercene considerablemente su poder económico, entregando la tierra a los campesinos bajo nuevos sistemas de explotación, sometidos al control del Estado.

No se les oculta que esta trasmutación de los sistemas de propiedad y de trabajo en el campo debe ocasionar mermas de la producción agrícola por algunos años. Pero están dispuestos a correr este riesgo. La reforma agraria, en concepto de quienes aspiran el proyecto, no es proceso técnico ni un proceso económico, sino un proceso político. En el fondo, es un juicio condenatorio y sin apelación en contra de los agricultores actuales.

Este es sin duda el esquema ideológico del proyecto y basta leer con calma sus disposiciones para llegar a ese resultado.

Sería engañoso creer que el proyecto es obra de improvisaciones o de la primacía de criterios técnicos por sobre los criterios legales. Por el contrario, el proyecto está bien estudiado para llegar a los fines que se propone. Sólo que tales fines son contrarios al espíritu y a la letra de la Constitución Política y opuestos a los principios de la civilización occidental a que pertenecemos.

LA SUERTE DE LOS ACTUALES AGRICULTORES

2.— EXTENSION DEL PROCESO

La reforma agraria comprende todos los predios agrícolas, ganaderos o forestales, ya estén ubicados en zonas rurales o urbanas.

Cada vez que el proyecto habla de predio rústico debe entenderse que se refiere a todo predio agrícola, ganadero o forestal, cualquiera que sea la zona en que está situado.

El área geográfica de aplicación del proyecto coincide con el territorio nacional. Del cuadro de conversión de las superficies a hectáreas de riego básicas, se desprende que la reforma agraria empieza en el Valle de Lluta, en Tarapacá, para terminar en la isla Navarino y similares, en la provincia de Magallanes.

La primera idea que surge de la lectura del proyecto es pues que los promotores de la reforma agraria están pensando en un proceso que abarque la totalidad de la agricultura nacional.

Las normas sobre expropiaciones, que veremos en seguida, están destinadas a regir todo el ámbito de la tierra productiva y, cada vez que hablemos de predio rústico, o agrícola, o simplemente de predio, estaremos refiriéndonos a cualquier superficie de terreno susceptible de una fertilidad en el territorio nacional y que pueda producir frutos o productos para la alimentación o para la industria.

El proyecto se ocupa primero de determinar qué tierras servirán para la reforma agraria y dice que “con el objeto de que la propiedad agraria cumpla su función social, declárase de utilidad pública y autorízase la expropiación total o parcial de los predios rústicos que se encuentren en cualquiera de las situaciones que se expresan en los artículos 3º a 10º inclusive de la presente ley”.

En los artículos mencionados pueden encontrarse todos los predios rústicos, de manera que “las tierras para la reforma agraria” son o pueden ser todas las susceptibles de cultivo.

La redacción del precepto es, además, muy curiosa. Dice la frase que acabamos de transcribir que “con el objeto de que la propiedad agraria cumpla su función social” se la expropia, es decir se priva de

ella al propietario, con lo que desaparece el derecho real de propiedad y la “función social” que ésta debiera tener.

Para que la propiedad cumpla su función social es necesario que el dueño quede sujeto a obligaciones hacia la colectividad, conservando su dominio, pues si no lo conserva desaparece éste de manos de su titular y no puede ya cumplir función alguna.

Los autores del proyecto, al estampar esa idea, parecen decir que la función social de la propiedad consiste en que pase a manos del Estado. No debe olvidarse que el proyecto de reforma constitucional expresa que “la ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella, y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos” y agrega que “nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación para que aquélla cumpla con la función social que el legislador califique”. Hay una estricta concordancia entre uno y otro proyecto. En ambos la propiedad no *tiene* una función social sino que *es* una función social señalada por el Estado, lo que significa que desaparece como derecho de la persona y se convierte en un instrumento otorgado por el poder público y puesto al servicio de los fines que éste señala.

3.— EL AREA DE RIEGO

Según el proyecto, “son expropiables los predios rústicos que se encuentran comprendidos dentro de un área en la que el Estado esté realizando o vaya a realizar obras de riego o de mejoramiento del mismo y que sea declarada área de riego”.

A continuación, dice que “el área de riego será declarada por el Presidente de la República mediante un decreto supremo que apruebe para ella un plan de desarrollo agropecuario, propuesto por el Ministerio de Agricultura”.

Como se ve, el área de riego puede comprender zonas de rulo o zonas regadas, ya que las obras de que se trata han de tener por objeto regar tierras de secano o mejorar el regadío existente. Como todo es susceptible de mejorarse, cualquier tierra

4.— PREDIOS ARRENDADOS

agrícola hoy regada puede quedar comprendida en un área de riego.

No es necesario que el Estado esté realizando obras o que tenga aprobados los estudios de ingeniería, sino que basta la mera intención de realizar obras de riego o de mejoramiento del mismo.

Para proceder a las expropiaciones sólo se requieren un plan de desarrollo agropecuario de alguna zona, cualquiera que sea la extensión de ésta, y un decreto supremo que la declare zona de riego.

En Chile, al parecer, es fácil trazar un "plan" de desarrollo de cualquier actividad. Más difícil es contar con los medios económicos y con los elementos humanos para llevarlo a cabo. El plan que sirve de base a la declaración de área de riego no exige al Estado contar con recursos específicos para ejecutarlo. Es suficiente que haya un plan, que refleje la mera intención de hacer obras de regadío o de mejorarlas, para que pueda dictarse el decreto que inicia las expropiaciones.

La declaración de área de riego puede dictarse en cualquier momento, a partir de la vigencia de la nueva legislación. El proyecto no determina el plazo que debiera mediar entre el decreto supremo y la iniciación de las obras, con lo que las expropiaciones pueden anticiparse en mucho al riego o a su mejoramiento.

Al hablar el proyecto en otro lugar de las llamadas excepciones a la expropiabilidad, se pone el caso de que ellos se vean afectados por la declaración de área de riego y en ese evento pueden ser expropiados. También el proyecto legisla sobre la posibilidad de que, por este medio, se expropian predios de superficie inferior a 15 hectáreas.

En consecuencia, en virtud de la declaración de área de riego pueden expropiarse todos los predios rústicos, cualquiera que sean su superficie, su ubicación o las condiciones de eficiencia en que estén explotados.

Esta amplia causa de expropiación es del todo discrecional, ya que el decreto puede dictarse en virtud de un "plan" que represente una simple y lejana aspiración.

Al referirse el proyecto a la "reorganización" de la propiedad en las áreas de riego establece normas similares a las que trataremos en los párrafos 15^o y siguientes de este trabajo.

Dice el proyecto que "no serán expropiables los predios rústicos por la sola circunstancia de encontrarse dados en arrendamiento o cedidos para su explotación por terceros, a menos que sus dueños infringieren las disposiciones legales que regulen los arrendamientos y otras formas de explotación por terceros".

De esto se deduce que la sola circunstancia de encontrarse arrendado un predio o explotado por terceros no lo hace expropiable, pero rigen en todo caso las demás causales de expropiación.

Sin embargo, si el dueño del predio infringiere "las disposiciones legales" que regulan los arrendamientos y otras formas de explotación por terceros incurre en una causal de expropiación.

¿Cuáles son estas disposiciones que el dueño del predio debe observar? El mismo proyecto nos saca de dudas, cuando en uno de sus artículos finales faculta al Presidente de la República para que, en el plazo de 180 días, dicte normas sobre varias materias, entre ellas, sobre "arrendamiento y otras formas de explotación por terceros, y medierías".

Si el Congreso Nacional aprueba esta parte del proyecto significará que autoriza expropiar determinados predios en virtud de una utilidad pública no calificada en la ley, pues otro texto legislativo que dictará el Ejecutivo quedaría encargado de precisar cuáles obligaciones debe cumplir el dueño que arrienda un predio o que celebra otros contratos de explotación sobre aquél.

En la Constitución vigente y aun en la reforma propuesta por el Gobierno la utilidad pública de la propiedad o la función social de ésta debe ser calificada por una ley. Pues bien, en este caso la ley entrega al Presidente la facultad de determinar qué disposiciones colocan al predio en la condición de expropiable.

El problema no se limita a los arriendos totales o parciales sino a las medierías y a "otras formas de explotación por terceros".

Esta causal de expropiación deja tantas incógnitas cuantas disposiciones puede dictar el Presidente de la República en uso de las facultades especiales que solicita en el proyecto, para regular las explotaciones por terceros. El proyecto define este tipo de explotación como "la realizada por una

persona que no sea el dueño del predio, que dirige por su cuenta y riesgo la explotación, independientemente del propietario”.

5.— PREDIOS ABANDONADOS

El proyecto se preocupa de definir los conceptos que emplea. Así, define el predio abandonado como “aquel que no es objeto de hechos positivos de explotación económica como cultivos agrícolas, empastadas, crianza de ganado, cuidado y conservación de los bosques naturales o artificiales u otros de análoga significación económica”.

Precisando más el concepto, añade que “el hecho de que el predio esté cercado o que tenga cuidadores o la existencia de construcciones o la simple explotación de subsistencia, no constituirán por sí solos prueba de explotación económica”.

En síntesis, el abandono aparece como la falta de explotación económica del predio.

Es indudable que esta es una justa causal de expropiación, siempre que el criterio de las autoridades de la reforma agraria esté inspirado en el solo propósito de obtener una mayor productividad de las tierras y siempre que los tribunales puedan amparar al propietario a quien se le acusa sin verdadero fundamento de haber abandonado su tierra.

En la medida en que se proceda arbitrariamente, esta causal puede tener una extensión imprevista, pero si se la emplea con el espíritu que tuvieron los autores de la Ley N° 15.020, sobre reforma agraria, no debe tener más alcance que el que tiene en dicha ley.

Hay que decir, sin embargo, que en el proyecto esta causal ofrece ventajas para las autoridades de la reforma agraria, porque invocándola puede pagarse la indemnización sólo con 1 por ciento al contado y sin que el propietario tenga derecho a reservarse parte alguna de su predio. Si a esto se añade que los tribunales de la reforma tienen un carácter más bien técnico que jurídico y más bien gubernamental que judicial, es preciso admitir que un precepto que en la Ley N° 15.020 era una regla inobjetable pasa en la nueva reforma a suscitar dudas sobre la medida en que se aplicará.

6.— PREDIOS MAL EXPLOTADOS

El proyecto establece que también son expropiables los “predios mal explotados”.

La definición de este concepto comprende dos criterios opuestos. Uno de ellos es el de la Ley N° 15.020, que este proyecto reproduce al considerar como predio mal explotado “aquel cuya productividad se encuentra por debajo de los niveles adecuados en relación a las condiciones económicas predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades”. Este criterio atiende a la productividad y la fija en relación a los niveles regionales y a las características de la tierra.

El otro criterio es el de los autores del proyecto:

“Siempre se reputará mal explotado —continúa la disposición— el predio cuya superficie sea superior a 15 hectáreas de riego básicas, que no reúna en forma conjunta las siguientes condiciones”:

Se reputará, esto es se presumirá, y siempre, mal explotado el predio que no cumpla determinadas condiciones, cuando tenga más de 15 hectáreas. ¿Por qué no se exige buena explotación a las propiedades de menos de 15 hectáreas o por qué se las presume bien explotadas? No se divisa la diferencia que hay entre más o menos 15 hectáreas, cuando se trata de explotación de la tierra, ya que lo lógico es obtener buen resultado de toda ella.

Las condiciones exigidas a los propietarios de más de 15 hectáreas para que escapen a la expropiación son, en resumen, las siguientes: a) que el predio tenga a lo menos el 80 por ciento de la superficie útil de riego normal con cultivos o praderas artificiales; y en los rulos, el 70 por ciento de la superficie apta, con cultivos o praderas naturales mejoradas o artificiales; b) que el 50 por ciento de la superficie, a lo menos, esté abonada con dosis que determine el Ministerio de Agricultura; c) que haya en capital fijo y realizable, como mínimo, el valor de tasación fiscal del suelo; y d) que se cumplan todas las disposiciones legislativas y reglamentarias sobre salarios y sueldos, vivienda campesina, previsión, legislación social y del trabajo, educación y sanidad.

“Siempre” se reputará mal explotado el predio que no reúna conjuntamente las cuatro condiciones indicadas, y tenga más de 15 hectáreas.

El cumplimiento de las condiciones depende, en gran parte, del criterio de los técnicos de la reforma agraria. Son ellos los que determinarán el concepto de “superfi-

cie útil de riego normal" o el de "praderas naturales mejoradas", entre otros. Las dosis de fertilizantes se considerarán normales, cuando cumplan las instrucciones del Ministerio de Agricultura, lo que deja el cumplimiento de este requisito entregado a las instrucciones que se dicten.

Por último, y aquí está la verdadera contradicción entre los criterios con que figura el concepto de predio mal explotado, se exige el cumplimiento de "todas" las obligaciones no sólo legales sino reglamentarias sobre remuneraciones, viviendas, previsión, leyes sociales, educación y sanidad.

Esta estricta exigencia legal no tiene nada que ver con la productividad del predio. Puede ésta llegar a su grado óptimo, pero la administración ha omitido aplicar un reglamento sobre vivienda o tiene una libreta de Seguro Social atrasada. El proyecto considera que este predio de alta productividad está mal explotado.

Podrá apremiarse el cumplimiento de las leyes y reglamentos mediante las sanciones que ellos mismos contemplan o hacerlas más severas, si ello se estima necesario, pero en ningún caso resulta admisible que se estime mal explotado y susceptible de expropiación un predio en que no se cumplen todas las leyes y reglamentos en un país tan fecundo en esta clase de mandatos jurídicos.

7.— PRESUNCION DE MALA EXPLOTACION

Las cuatro condiciones conjuntas que el propietario debe cumplir para que su predio no se repunte mal explotado, constituyen uno de los obstáculos para conservar la tierra.

Otro de ellos surge del siguiente precepto del proyecto: "El peso de la prueba de los diferentes requisitos a que se refiere esta letra (estó es las cuatro condiciones copulativas), corresponderá al propietario, en la forma que determine el reglamento".

En nuestro régimen jurídico, el peso de la prueba, vale decir la necesidad de acreditar los hechos que tienen consecuencias de derecho, corresponde a quien contradice una situación establecida. El que sostiene que otro le adeuda algo, debe probar la obligación. A su vez, el que aparece como deudor será obligado al pago, a menos que acredite que su deuda se extinguió.

Rige además entre nosotros el principio de la buena fe. Lo normal y corriente es

que los individuos actúen con arreglo a derecho. Por eso, para condenar criminalmente, es preciso probar el delito que motiva el castigo. En un sistema libre, no le corresponde a los ciudadanos demostrar que no son delincuentes. Al revés, quien imputa la falta ha de rendir la prueba destinada a demostrarla.

Si el agricultor debe probar los requisitos conjuntos que configuran la buena explotación del predio, quiere decir que los autores del proyecto entienden que el orden o situación normales es que los predios estén mal explotados, cuando tienen más de 15 hectáreas, y que por tanto deben expropiarse.

El proyecto presume la mala explotación y obliga al propietario a destruir tal presunción.

Invirtiendo el peso de la prueba, la reforma agraria coloca a los agricultores que posean predios de más de 15 hectáreas, en una posición distinta a los demás ciudadanos. La mala explotación de los predios es un hecho antisocial. Al presumir esa mala explotación, el proyecto supone que la conducta de estos agricultores es normalmente antisocial, pues sólo así se explica que deban rendir prueba de que sus actos no merecen el reproche implícito que les formula el proyecto por la sola circunstancia de que su propiedad tiene más de 15 hectáreas.

No es necesario detenerse en las dificultades que presenta la prueba de los requisitos conjuntos que se exigen, especialmente el que se refiere a cumplir "todas" las leyes y reglamentos.

Aunque la definición de predio mal explotado empieza reproduciendo un texto de la Ley N^o 15.020, al decir que es aquel "cuya productividad se encuentra por debajo de los niveles adecuados en relación a las condiciones económicas predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades", a la postre el concepto de la nueva reforma agraria es enteramente diverso.

Según el proyecto, son predios mal explotados todos aquellos de superficie superior a 15 hectáreas de riego básicas, cuyo dueño no logre probar el cumplimiento conjunto de los cuatro requisitos de explotación, abonos, capital y cumplimiento de todas las leyes y reglamentos.

Hemos visto que la declaración de área de riego permitía expropiar con un plan y un decreto. En este caso basta la sola ase-

veración de que el predio está mal explotado y corresponderá al agricultor luchar en condiciones de clara inferioridad para esclarecer que cumple los requisitos señalados. Hay, pues, aquí un nuevo instrumento amplio y extraordinariamente flexible para obtener la expropiación de todos los predios de más de 15 hectáreas.

Se sostiene que la reforma agraria no se realizará en la forma que aparece en el proyecto, pero tal vez la más clara forma de asegurar que así sea es modificar las disposiciones de éste al tenor de las garantías verbales que se ofrecen. Ello en todo caso parece más fácil que sujetar las presiones políticas y sociales que exigirán que se aplique a la letra una ley vigente.

Hay que insistir, además, en que la Constitución Política consagra la igualdad ante la ley y que el proyecto del Gobierno que reforma la Carta Fundamental no modifica este principio. Sin embargo, el proyecto de reforma agraria lo vulnera, al establecer la presunción a que nos hemos referido, al sentar la norma de que un grupo de ciudadanos tiene normalmente una conducta antisocial. No se aviene esta exclusión de clases o grupos con el régimen democrático y, en cambio, tiene parentesco indudable con otros regímenes. De ahí que la inconstitucionalidad de este aspecto de la reforma agraria sea profunda y toque los deslindes entre un derecho democrático y un derecho de clase.

8.— PREDIOS DE SUPERFICIE EXCESIVA

Los propietarios que no caigan en áreas de riego, actuales o futuras, y que hayan logrado probar los requisitos conjuntos de cultivos, abonos, capitales y cumplimiento de todas las leyes y reglamentos, tienen por delante otras inseguridades.

Lo probable es que las autoridades de la reforma agraria opten por imputar la mala explotación, cuando se trate de predios no situados en área de riego, porque esa causal no requiere examen, peritajes ni otras pruebas, no da derecho al propietario a reserva alguna de tierra y permite que la indemnización se pague con 5 por ciento al contado y el saldo en 25 años.

La causal de exceso de superficie se aplicará entonces a los predios manifiestamente bien explotados.

El proyecto declara expropiables "los predios rústicos de que sea dueña una perso-

na natural, cualesquiera que sea su ubicación en el territorio nacional y las categorías de sus terrenos que, aisladamente o en conjunto, tengan una extensión que exceda de 80 hectáreas de riego básicas, calculadas conforme a la Tabla de conversión".

"Cuando la suma de las superficies de los predios de que sea dueña una misma persona natural exceda de 80 hectáreas de riego básicas, será expropiable cualquiera de esos predios, o parte de alguno de ellos, o la totalidad de éstos, sin perjuicio del derecho de reserva que corresponda..."

Debe tratarse, pues, de una persona natural que sea dueña exclusiva de uno o más predios que sumen en conjunto más superficie que la tolerada.

Las autoridades de la reforma agraria tienen completa libertad para expropiar todos los predios, algunos de ellos o parte de alguno o algunos de ellos. No hay plazo para el proceso. Se realizará de golpe o poco a poco. El propietario no tiene derecho a 80 hectáreas determinadas de su suelo, sino sólo a la reserva de tierras cuya determinación depende de la autoridad.

En consecuencia, el buen agricultor, que mantiene altos niveles de productividad y que cumple todas las leyes y reglamentos, habrá de disponerse en cualquier momento a una expropiación total o parcial. Toda su tierra queda sujeta a perderse por el hecho de que se la considera excesiva.

Pero, entre tanto, el agricultor no puede reducir voluntariamente su extensión, desde que "la división de predios rústicos de superficie superior a 80 hectáreas no podrá efectuarse válidamente sin autorización del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria". "Todo acto en contravención a esta disposición es nulo —agrega el proyecto— y, además, el propietario del predio dividido será sancionado con una multa equivalente al 20 por ciento del avalúo de dicho predio..."

Tenemos, entonces, que no hay manera legal de evitar la expropiación de todas las propiedades de una persona natural que posea más de 80 hectáreas de riego básicas. Podrán darse las seguridades amistosas que se quieran, pero el texto del proyecto admite la expropiación total, sin perjuicio del derecho de reserva.

Para hacer más sensible el peso de estas normas, se prohíbe la división voluntaria, sin visto bueno de la misma entidad expropiadora. Llama la atención que el obstácu-

lo para dividir predios no se establece, a fin de evitar minifundios, como en la legislación vigente, sino para impedir que los propietarios se coloquen en forma voluntaria en el límite de superficie que les tolera el proyecto. Ya no es el ciudadano quien posea y contrata libremente, sino la autoridad la que controla, expropia u otorga.

9.— EXCESO DE SUPERFICIE EN PREDIOS PERTENECIENTES A DOS O MAS PERSONAS.

Los predios de que sean dueñas en común dos o más personas y cuya superficie sea mayor de 80 hectáreas de riego básicas son también expropiables.

Quienes tienen cuotas en una propiedad de 81 hectáreas, por ejemplo, no pueden sumar sus esfuerzos para explotarla en común, aunque el número de comuneros reduzca cada una de esas cuotas al equivalente a una propiedad individual de menos de 15 hectáreas.

Esos predios son expropiables en todo caso y, como no se admite su división sin visto bueno de la Corporación de la Reforma Agraria, tampoco sus dueños tienen la posibilidad de reducir libremente sus derechos adjudicándose parcelas de superficie inferior a 80 hectáreas.

No es efectivo, pues, que el límite de superficie permitido sea siempre el de 80 hectáreas de riego básicas por propietario, ya que a los codueños se les expropia su predio atendiendo a la superficie de éste y no a la proporción que en él les corresponda al liquidar la comunidad.

El propietario exclusivo de un predio de 90 hectáreas y 10 codueños de un inmueble rústico de igual superficie están en la misma situación, aunque los medios de fortuna de uno y otros son enteramente distintos y aunque esos diez comuneros pueden cumplir, en forma voluntaria, la misma función que la cooperativa campesina tiene en el proyecto.

10.— CONDICION DE LOS CASADOS

Dice el proyecto que “para los efectos de la expropiación por la causal establecida en este artículo (se refiere a los predios de más de 80 hectáreas), en el caso de expropiarse predios de que sean dueñas personas casadas se considerarán como un todo los predios pertenecientes a ambos cónyuges,

aun cuando estén separados de bienes, excepto el caso de que estén divorciados a perpetuidad”.

Se prescinde de las normas sobre regímenes matrimoniales para fijar el límite de superficie agrícola autorizada. Lo mismo les da a los autores del proyecto que un predio haya sido heredado por uno de los cónyuges y que otro sea fruto del trabajo de ellos; que los dos inmuebles sean del patrimonio de la sociedad conyugal o que, una vez ésta disuelta, se hayan adquirido por el esfuerzo de uno o de los dos cónyuges.

Tampoco hay diferencia entre los casos en que la separación total de bienes coincide con la vida común de los cónyuges y en que resulta de situaciones familiares difíciles que pusieron término a la convivencia.

Esta ficción de que los dos cónyuges forman una sola persona y tienen un solo patrimonio, aunque estén separados legalmente y de hecho por muchos años, acarrea múltiples problemas jurídicos y familiares.

Sólo se excluye de esta acumulación caprichosa el caso del divorcio perpetuo, que en nuestro derecho no disuelve el vínculo matrimonial y que no tiene aplicación práctica en la vida del país.

En consecuencia, el límite de superficie tolerada no es de 80 hectáreas como regla general, para cada propietario, pues sólo rige para los propietarios individuales y solteros, ya que los cónyuges y los codueños están afectos a expropiación cuando tienen derechos en una propiedad de más de 80 hectáreas, aunque esos derechos equivalgan a una superficie muy inferior al límite.

11.— PREDIOS INDIVISOS

El proyecto declara que “son expropiables los predios rústicos de que sean dueñas dos o más personas en común, respecto de los cuales no se hubiere puesto término al estado de indivisión en los casos, forma y plazo establecidos en la presente ley”.

Esta causal de expropiación no se aplica a las comunidades agrícolas de las provincias de Coquimbo y Atacama, que tienen estatuto especial vigente, ni a las tierras comunes indígenas ni a las comunidades que determine el Presidente de la República por decreto supremo dictado en el plazo de 180 días a contar de la vigencia de la reforma agraria.

La última excepción anotada marca uno de los aspectos más ingratos de este proyecto. La tendencia a que la futura vida agrícola del país continúe sobre la base de una especie de indulto o concesión graciosa de la autoridad. No se ve motivo para que escapen de la expropiación las comunidades que señale un decreto, pues si los autores del proyecto estiman que hay utilidad pública en la expropiación de los predios indivisos podrán excepcionar los casos específicos que deseen, en que la supuesta utilidad pública no existiría, pero parece inconveniente que en un régimen democrático la conservación de la propiedad en manos de los comuneros particulares se deba al ejercicio de una facultad discrecional del Gobierno.

No cabe confundir esta causal con la que afecta a las propiedades indivisas de más de 80 hectáreas.

Aquí el motivo para expropiar es el solo hecho de que la propiedad pertenezca en común a dos o más personas, cualquiera que sea la superficie del predio y aunque esté muy bien explotado.

Las comunidades afectadas por este precepto deberán dividirse dentro del plazo de dos años, a contar de la fecha de vigencia de la ley. Cuando el hecho que origina la comunidad sea posterior a esa fecha, el plazo de dos años se contará desde el nacimiento de la comunidad. Si ésta se debe a sucesión por causa de muerte o disolución de sociedad conyugal, no se señala término para la división.

Si los comuneros no proceden a la división de su haber común sufrirán la expropiación y se les pagará la indemnización con un uno por ciento al contado y el resto en 25 años.

El Código Civil no fue favorable al estado de indivisión. Por eso estableció que nadie puede ser obligado a permanecer en ella y señaló un plazo de cinco años de vigencia máxima al pacto que la establece, el que puede renovarse indefinidamente por ese mismo plazo.

La norma es lógica, porque en general todos prefieren manejar por sí mismos lo que les pertenece. Sólo cuando la comunidad es conveniente para los interesados, ella puede continuar. Por eso, el Código Civil exigió la libre adhesión de los partícipes y fijó un plazo relativamente breve a la existencia estable de la comunidad. En esta forma concilia los intereses individua-

les con la conveniencia del negocio mismo. Parte, pues, de la base que la indivisión subsiste sólo cuando es más ventajosa que la partición.

Así ha sucedido en la realidad. Nadie permanece en las comunidades agrícolas, sino cuando ellas dan más posibilidades de capitalizar y de explotar un predio. En especial, la agricultura intensiva obliga a disponer de maquinarias, de enseres, de bodegas y de silos, o de otros elementos semejantes, que todo aconseja mantener en común y utilizar en su plena capacidad. Mientras más capital fijo exista en una propiedad poseída en común, más antieconómico resulta destruir la unidad de explotación, multiplicar las bodegas y silos y repartirse el inventario de maquinarias y enseres.

La división forzada de las comunidades de menos de 80 hectáreas de riego básico, es otra demostración de que aquel límite es excepcional en el proyecto.

Parece inevitable ver en ella el propósito de disgregar cualquiera organización privada que posea y explote tierras en común. El comunero que hasta ahora tenía derechos equivalentes a un 10 por ciento en un predio de 60 hectáreas, pasa a encargarse de administrar 6 hectáreas, lo que lo obliga a efectuar construcciones y a adquirir implementos para esa explotación reducida. El negocio que era regular o malo, pero respaldado por la distribución de los gastos generales y del esfuerzo de capitalización entre varios, viene a ser imposible para el ex comunero convertido en minifundista.

Esta atomización de la propiedad conducirá a que los agricultores que puedan permanecer en su tierra dependan cada vez más del Estado, tanto para sus compras como para sus ventas y su financiamiento.

12.— PREDIOS DE PERSONAS JURIDICAS

“Son expropiables —declara el proyecto—, los predios rústicos de que sean dueñas personas jurídicas de derecho público o privado, salvo las excepciones expresamente establecidas en la presente ley”.

Las excepciones se refieren a los predios en que se realicen planes de habilitación o mejoramiento de suelos u otros casos especiales, de que se tratará en el párrafo 17.

Salvo con estas escasas y, como veremos, insuficientes excepciones, queda en condición de ser expropiado todo inmueble rús-

tico que pertenece a personas jurídicas de derecho público o de derecho privado.

Hay otra disposición que permite transferir a la Corporación de la Reforma Agraria los predios de propiedad fiscal o pertenecientes a instituciones o empresas del Estado, por manera que la alusión del proyecto a las personas jurídicas de derecho público debe referirse, sobre todo, a las regidas por el Derecho Canónico, es decir, las que pertenecen a obispados, órdenes o congregaciones religiosas, instituciones apostólicas o de beneficencia y otras semejantes.

Dentro de las personas jurídicas de derecho privado, tenemos en primer lugar las corporaciones y fundaciones, regidas por el título XXXIII del Libro I del Código Civil, es decir, las instituciones privadas que no persiguen fin de lucro.

Muchas de estas entidades recibieron predios agrícolas con el fin preciso de atender obras benéficas. Las condiciones en que se expropiaban sus bienes y la imposibilidad de invertir la indemnización en valores que conserven el capital y den algún interés, colocarán a esas instituciones en graves dificultades.

Caen también bajo la expropiación los inmuebles rústicos que pertenezcan a las cooperativas de todas clases, que se formen con arreglo a las leyes vigentes.

Por último, vienen las sociedades anónimas, las sociedades colectivas, las sociedades en comandita y las sociedades de responsabilidad limitada.

Se trata, pues, de desarticular las organizaciones de carácter privado que tienen propiedad sobre tierras agrícolas, sea que estas organizaciones provengan del cuasi-contrato de comunidad, como vimos en los párrafos anteriores, sea que provengan de actos fundacionales o de contratos de sociedad.

El proyecto prohíbe, además, la formación de sociedades anónimas y de sociedades en comandita que tengan por objeto principal o accesorio la explotación agrícola o ganadera, exceptuadas las que se formen para la habilitación de nuevas tierras en los extremos norte y sur del país. Prohíbe, asimismo, la adquisición de nuevas tierras por sociedades anónimas o sociedades en comandita, salvo que lo hagan las actuales o las autorizadas en el futuro, con fines de habilitación de suelos y su subsecuente explotación, conforme a programas aprobados por la autoridad.

Las sociedades anónimas han tenido considerable influencia en el progreso de la agricultura chilena. Ellas constituyen una forma de captar los ahorros del público para invertirlos en la actividad agropecuaria. Como por este medio pueden reunir capitales de importancia, realizan mejor que los particulares aislados una explotación técnica de la tierra. Habitualmente pagan los mejores salarios y tienen un criterio de bienestar social y de vivienda semejante al de la gran empresa industrial. El grado de productividad que alcanzan es, en general, el óptimo posible.

Puede decirse, entonces, que las tierras agrícolas mejor manejadas de Chile pasarán a ser expropiadas por pertenecer a sociedades anónimas. Será en adelante un acto ilícito formar dichas sociedades y también lo será la adquisición de predios agrícolas por dichas sociedades.

Las sociedades de personas tienen un plazo de 180 días desde la fecha de vigencia de la ley para desprenderse de sus propiedades antes de caer en la expropiación. En caso de que se les expropie su predio, tendrán derecho a reserva, cumpliendo requisitos determinados.

La sociedad anónima queda afectada por la causal de expropiación inmediatamente y no goza del derecho de reserva en favor de sus accionistas.

La situación de la sociedad anónima en la reforma agraria no sólo es grave en sí misma, sino que además refleja el espíritu del proyecto. Sus autores no desean estimular al productor eficiente y acelerar la productividad, con los elementos con que el país cuenta, sino que confían en conseguir a largo plazo el desarrollo agrícola, previa sustitución de los propietarios libres por campesinos que recibirán la tierra del Estado y que la explotarán con arreglo a las instrucciones y por el tiempo que las autoridades señalen.

13.— PREDIOS DE LA ZONA AUSTRAL

El proyecto declara que "son expropiables los predios rústicos ubicados en la zona de aplicación de la Ley de la Propiedad Austral, donde se hayan producido cuestiones legales relacionadas con el dominio o la posesión de la tierra".

Esta disposición reproduce una de la Ley N^o 15.020, sobre reforma agraria, dictada durante la Administración de don

Jorge Alessandri, que a su vez tiene un origen anterior.

Sin embargo, la circunstancia de que esta regla no sea original de los autores del proyecto, no le quita peligrosidad.

El texto definitivo de las leyes sobre constitución de la propiedad austral se contiene en el decreto N° 1.600, de 31 de marzo de 1931.

La zona de aplicación de dicha ley comprende gran parte de la provincia de Malleco y las de Cautín, Valdivia, Osorno, Llanquihue y Chiloé, y hasta el límite norte de la provincia de Magallanes como existía en 1931.

El precepto de la reforma agraria a que nos referimos abarca, pues, todo el sur del país.

Para expropiar esas tierras basta un antecedente simple. Sólo es necesario que "se hayan producido cuestiones legales relacionadas con el dominio o la posesión de la tierra".

No se precisa la naturaleza de tales "cuestiones legales". Caben, en consecuencia, el juicio pendiente o fenecido, las perturbaciones posesorias que no han llegado a la justicia, pero que se apoyaron en algún antecedente legal, las ocupaciones de hecho actuales o pasadas y cualquiera otra objeción o dificultad que se relacione directa o indirectamente, sea con el dominio sea con la posesión de las tierras.

La causa que motiva la expropiación ha podido originarse en cualquier tiempo.

La amplitud con que este precepto está concebido obliga a concluir que todas las tierras del sur o, al menos, la inmensa mayoría de ellas, pueden ser expropiables.

Gran parte de esas tierras han sido incorporadas al cultivo por el esfuerzo personal de los colonos. Los actuales propietarios o sus antecesores inmediatos empezaron por las faenas de destronque y de limpieza de suelos, ganados a la selva virgen. Es frecuente que estos agricultores no tengan otra actividad que los trabajos del campo y que vivan en sus tierras con sus familias todo el año. Están vinculados profundamente a sus explotaciones y luchan con los rigores del tiempo, con los malos caminos, con la carestía de los fletes y con el abandono por parte de las autoridades.

Este precepto inconveniente de la Ley N° 15.020 es más grave en la reforma agraria en estudio, ya que la indemnización a

los propietarios expropiados en virtud de dicha causal se paga con un uno por ciento al contado y el saldo en 25 años, y no se contempla derecho de reserva de tierras.

Las causales de expropiación, por amplias que sean, tienen otro alcance cuando el propietario queda debidamente indemnizado y se le paga al contado el valor real de su tierra. Esto es lo que no sucede en el proyecto de reforma agraria presentado por el actual Gobierno y lo que da, en consecuencia, carácter inquietante a disposiciones como la que afecta a los propietarios del sur.

14.— PREDIOS DIVIDIDOS QUE SE MANTIENEN BAJO UNA SOLA EXPLOTACION.

El proyecto establece que "son expropiables los predios rústicos que hubieren resultado de la división de un predio de superficie superior a 80 hectáreas de riego básicas, siempre que la división se haya efectuado con posterioridad al 27 de noviembre de 1962, sin que la explotación haya sido seguida de una efectiva división".

Añade que, "en este caso serán expropiables cualesquiera sean sus propietarios y su superficie, todos los predios que no hayan sido o no sean explotados independientemente, de modo ininterrumpido".

Para dar más rigor a la disposición se dice que "la prueba de que el predio ha sido explotado independientemente, de modo ininterrumpido, desde la fecha de la división, corresponderá siempre al propietario".

Los predios afectados con estas normas son aquellos que han sido objeto de división legal, desde la fecha de la publicación de la Ley N° 15.020, sobre reforma agraria, que se publicó en el Diario Oficial el día 27 de noviembre de 1962, pero cuyos propietarios continuaron administrando la superficie primitiva como un solo todo.

Cualesquiera que hayan sido los motivos que tuvieron los dueños para singularizar su dominio sobre el predio y continuar, sin embargo, explotándolo unidamente, no hay duda de que ellos actuaron con arreglo a las leyes en vigor en la época en que se realizó la división.

En principio, además, la circunstancia de asignar el dominio individualmente a cada

uno de los codueños y acordar que la explotación continúa en común, no envuelve ningún acto ilícito.

Pero los autores del proyecto presumen que hay en estas operaciones un ánimo condenable y lo castigan con la expropiación total sin derecho a reserva y con el pago de la indemnización en 25 años con cuota al contado de uno por ciento.

Los predios de que tratamos pueden estar bien explotados y no entrar en ninguna otra de las causales de expropiación. Es la forma de proceder de los propietarios lo que aquí se censura.

El proyecto innova, pues, sobre el concepto mismo de la expropiación. Esta es la transferencia forzosa de un bien a favor del Estado o de otros entes públicos, en razón de que hay utilidad pública en que tal bien salga de manos particulares para ser destinado a un objeto de beneficio colectivo. La utilidad pública que justifica esta transferencia está en la cosa que se expropia, en su ubicación, en sus características y en sus posibilidades, y no en la conducta de su propietario.

La expropiación aparejada de una indemnización discriminatoria la convierte en una especie de pena o castigo para los propietarios. Se extrema así la figura jurídica de la expropiación para dar paso al comiso o a la confiscación.

Entra con este proyecto de reforma agraria un tipo de expropiación penal. El hecho delictivo que se castiga, como el caso que estamos analizando, es anterior al proceso y a la ley que fija la pena. Por reprochable que estimen los autores del proyecto el hecho de dividir legalmente un predio entre sus codueños y de continuar éstos explotándolo conjuntamente, esa acción se cometió antes del proyecto de reforma agraria.

La Constitución Política establece que "nadie puede ser condenado, si no es juzgado legalmente y en virtud de una ley promulgada antes del hecho sobre que recae el juicio".

Aplicando esta norma, la Corte Suprema ha declarado inconstitucional la retroactividad de las leyes que importan sanciones, aunque éstas no sean de carácter penal.

Sea o no, pues, una pena la expropiación en este caso, él establece la retroactividad de una sanción y por tanto debe estimarse inconstitucional.

15.— DERECHO DE RESERVA DEL PROPIETARIO SINGULAR.

Sólo una lectura incompleta del proyecto de reforma agraria puede permitir la afirmación de que la regla general será que el agricultor conserve en su dominio una superficie que no exceda de 80 hectáreas de riego básicas.

Según el proyecto, tienen el derecho de reserva sólo los dueños de predios expropiados por tener una superficie mayor de 80 hectáreas.

En consecuencia, no hay reserva en las expropiaciones por las causas que siguen: predios abandonados o en que su dueño no haya podido probar su buena explotación; predios proindivisos; predios legalmente divididos, pero que mantienen la unidad de su explotación; predios arrendados; predios de personas jurídicas, con la excepción de ciertas sociedades de personas; y predios sujetos a la Ley de la Propiedad Austral.

Todas esas causales dan margen a la expropiación total, sin que los dueños puedan conservar parte alguna de la tierra.

El propietario individual afectado por la expropiación a causa de que su predio tiene más de 80 hectáreas de riego básicas, tendrá derecho a ejercitar un derecho de reserva hasta dicha cantidad, pero computando los otros terrenos de que sea dueño. Si tiene más de cinco hijos que trabajen con él o vivan a sus expensas, puede otorgársele una reserva no superior a 100 hectáreas en total.

Este derecho de reserva no puede ejercitarse sobre terrenos arrendados o cedidos para su explotación por terceros. No tienen tal derecho los dueños de predios abandonados o mal explotados, en el concepto que el proyecto tiene de esas calidades.

También para la reserva se considera a ambos cónyuges como una sola persona, salvo que estén divorciados a perpetuidad. Por tanto, en el caso de cónyuges, este derecho alcanza a 40 hectáreas de riego básicas por cada uno, con un máximo de 60 hectáreas, para el que tenga más de cinco hijos a su cargo o que trabajen con él.

Vale la pena destacar entonces que así como no es efectivo que las propiedades de menos de 80 hectáreas de riego básicas quedan libres de la expropiación, tampoco es verdadero que el derecho de reserva permita conservar esa superficie a todos los propietarios eficientes.

16.— DERECHO DE ADQUISICION DE LOS COPROPIETARIOS.

Los dueños en común de un predio de más de 80 hectáreas que fuere expropiado por esa causa tienen derecho, en ciertas condiciones, para adquirir alguna superficie de terreno en dicho predio.

El comunero de terrenos abandonados o mal explotados carece de este derecho.

Sólo puede ejercerse dicha facultad por el o los comuneros que estuvieren explotando personal o efectivamente las tierras. El proyecto define la explotación personal como "la explotación directa realizada por una persona natural que trabaja de modo continuo en las tierras, constituyendo este trabajo su actividad básica y que realiza dicha explotación con el solo aporte de su trabajo personal y el de los miembros de su familia que con él conviven, empleando asalariados sólo con carácter ocasional, en número limitado y proporcional a la extensión del predio y a la naturaleza de su aprovechamiento". Entre tanto, la explotación efectiva es "la explotación directa realizada por una persona natural que, además, trabaja de modo habitual en las tierras, constituyendo este trabajo su actividad básica".

Los comuneros que trabajan manualmente la tierra o que, en todo caso, hacen de la explotación de esos terrenos su actividad básica, pueden adquirir parte de la tierra expropiada.

La superficie que se les permite adquirir alcanza sólo la extensión que es explotada de alguno de estos modos, o sea, personal o efectivamente.

En todo caso, la adquisición no podrá ser superior en conjunto a 80 hectáreas de riego básicas, ni cada comunero, computando otras tierras, podrá llegar a poseer más de dicha superficie. Con todo, si dos o más comuneros tuvieran este derecho la superficie puede aumentar en 10 hectáreas más para cada uno.

Hay en este punto otra discriminación en contra de la copropiedad particular.

Mientras el propietario individual puede conservar 80 y hasta 100 hectáreas, los comuneros deben cumplir requisitos especiales para adquirir la tierra que explotan ellos mismos y que les pertenece. En todo caso, entre todos habrán de repartirse la superficie mínima.

Muchos hombres de trabajo, después de

una vida de esfuerzo, logran adquirir una propiedad agrícola que más tarde hereda una familia numerosa. El proyecto le impone la expropiación a la comunidad así formada e impide que esos propietarios, más pobres que los que poseen un predio en forma exclusiva, conserven parte de su tierra, salvo que la estén trabajando en forma personal o directa.

En las adquisiciones de los comuneros, los cónyuges se consideran también como una sola persona, aunque estén separados totalmente de bienes y realicen una explotación personal o efectiva cada uno en una parte distinta del predio.

Los cónyuges comuneros, aunque cumplan todos los requisitos para adquirir el terreno que cada uno de ellos explota, deben, pues, contentarse con la mitad de la superficie tolerada.

17.— EXCEPCIONES A LA EXPROPIABILIDAD.

Por si hubiera alguna duda acerca de que el proyecto permite expropiar todos los predios agrícolas del país, sus autores consignan ciertas "excepciones a la expropiabilidad" que, como toda excepción, confirman la regla general.

La "expropiabilidad" pasa entonces a ser la condición propia de las tierras agrícolas, ganaderas y forestales, condición que sólo se atenúa y en términos bastante limitados en los casos específicos que el proyecto señala.

"El propietario a quien se le expropiare uno o varios predios por la causal del artículo 3º (porque la superficie excede de 80 hectáreas) o por la causal del artículo 6º (por ser persona jurídica), tendrá derecho a que se excluyan de la expropiación...".

Si se trata de un propietario que es persona natural y cuyos predios exceden los 80 hectáreas de riego básicas, tendrá derecho a solicitar que se excluyan de la expropiación hasta 320 hectáreas, siempre que esté explotándolas directamente, es decir, por su cuenta y riesgo, dirigiendo por sí mismo la explotación y participando en ella.

Esta exclusión no se aplica a las comunidades ni a los otros casos de expropiación, salvo el de las personas jurídicas.

La superficie excluida queda como expropiable sólo en cuanto a la superficie, lo

que no impide que se le apliquen las otras causales de expropiación.

El propietario tiene un plazo fatal de 30 días, desde la notificación del acuerdo de expropiación, para hacer valer su derecho. Acompañará a la solicitud los antecedentes que el reglamento le exija bajo apercibimiento de no serle admitida. El Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria requerirá el voto de los dos tercios de sus miembros presentes, para dar lugar a lo pedido. Denegada la solicitud, el propietario podrá recurrir, dentro del plazo de 30 días, al Consejo Nacional Agrario, cuya composición hace de este organismo un extracto de la representación del Gobierno en el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, es decir del organismo que ya se pronunció en contra.

Es de advertir que no hay tribunal para reclamar de estas decisiones.

Para que un propietario pueda acogerse "al régimen de excepción establecido en el artículo anterior —continúa el proyecto—, deberá cumplir en todos los predios con respecto a los cuales lo solicite, con la totalidad de los siguientes requisitos".

El peso de la prueba de los requisitos recae sobre el propietario solicitante.

Para acogerse el agricultor a la excepción, deberá rendir prueba sobre los siguientes hechos: a) cultivo del 95 por ciento de la superficie de riego o del 80 por ciento de la de secano; b) explotación del predio en condiciones técnicas superiores al promedio de la comuna, en conformidad a las normas del Ministerio de Agricultura; c) mantenimiento del suelo en buen estado o programas de conservación o recuperación adecuados; a juicio del mismo Ministerio; d) régimen de participación de las utilidades a los trabajadores, de acuerdo a la legislación no despachada sobre esta materia; e) pago mínimo total anual equivalente a dos veces el salario mínimo y al sueldo vital de la provincia, en relación al número de jornadas y meses trabajados y a la categoría de los trabajadores, y f) cumplir "estrictamente" todas las disposiciones legislativas y reglamentarias sobre vivienda campesina, previsión, legislación social y del trabajo, educación y sanidad.

Esta inexpropiabilidad excepcional y de obtención difícil "caducará en el caso de que los propietarios dejaren de cumplir, en cualquier momento, alguno de los requisi-

tos o condiciones que les permitieron obtenerla".

Todo esto viene a confirmar la incertidumbre acerca del dominio de la tierra agrícola. Las dificultades para conseguir que se acoja la solicitud del propietario; la subsistencia de las otras causales de expropiación; la obligación de acreditar requisitos que envuelven una verdadera carrera hacia metas cada vez más difíciles; y la amenaza de caducidad en cualquier momento, convierten este régimen en una apuesta en que el agricultor lleva todas las de perder.

No pueden haber pensado los autores del proyecto que este régimen excepcional constituye una verdadera garantía para los agricultores. Las disposiciones comentadas sirven sólo para que la propaganda de quienes no conocen el proyecto haga gran caudal de que se permite a los agricultores eficientes conservar 320 hectáreas, lo que no es efectivo. Sirve además para otra finalidad muy discutible: el carácter soberano que tiene la Corporación de la Reforma Agraria para apreciar el cumplimiento de los requisitos por los agricultores hace de este régimen un instrumento de influencia política. La autoridad podrá de hecho salvar de la expropiación al propietario que le parezca.

Cuando el predio o predios se expropián por pertenecer a personas jurídicas se aplican las mismas normas, procedimientos y requisitos. Tienen sólo derecho al privilegio las personas jurídicas cuyo objeto principal sea la explotación agrícola o ganadera y siempre que los predios no estén arrendados, en mediería o en otras formas de explotación por terceros.

El Presidente de la República puede además declarar inexpropiables en un decreto supremo que fija la superficie favorecida, la duración del privilegio (que siempre es temporal) y las condiciones y requisitos específicos que debe cumplir el propietario.

Este beneficio, en el caso de propietarios personas naturales, procede cuando hay un plan de inversiones para la habilitación de suelos y su subsecuente racional explotación, aprobado por el Ministerio de Agricultura. En las provincias de los extremos norte y sur del país se admite que el plan se refiera a mejoramiento de suelos, aprobado también por el Ministerio.

El proyecto denomina "habilitación de tierras" la "incorporación a la producción

agrícola regular, mediante las obras y trabajos adecuados, de terrenos cuyas condiciones físicas los inhabilitan para su aprovechamiento productivo”.

La definición de “mejoramiento de suelos” es la siguiente: “la adecuación de suelos agrícolas ya aprovechados, a una producción intensificada, mediante la realización de las obras y trabajos apropiados”.

En el caso de los predios pertenecientes a personas jurídicas las normas sobre obtención de la inexpropiabilidad por decreto son similares.

Este privilegio también es caducable en cualquier momento por no cumplirse los requisitos.

La inexpropiabilidad por decreto es temporal, vigilada y caducable. Sólo aprovecha a los particulares que incorporan nuevas tierras al cultivo o que introducen mejoramientos a las de Tarapacá, Antofagasta, Atacama, Coquimbo, Chiloé, Aysén o Magallanes.

Hay que convenir que el área y las condiciones de la inexpropiabilidad son muy restringidas. Soslayadamente se reconoce sin embargo el empuje de los agricultores chilenos. La reforma agraria les concede temporalmente y bajo condiciones el derecho de seguir en la tarea que ha constituido la historia de la agricultura chilena, pero impidiéndoles consolidar el fruto de su trabajo. En la labor pionera de incorporar tierras al cultivo o de mejorar las tierras de los extremos del país son admitidos los particulares, pero los suelos incorporados permanentemente a la agricultura quedan disponibles para la expropiación.

Tal como están redactadas las normas sobre excepciones a la expropiabilidad, la condición de los agricultores que obtengan el beneficio no es envidiable, pues habrán de realizar ingentes sacrificios y esfuerzos para vivir supeditados al beneplácito del Gobierno, el cual tiene siempre a mano toda clase de medios para privarlos de sus tierras.

El proyecto declara además inexpropiables los predios destinados a estaciones experimentales, o centros de capacitación campesina o de docencia, mientras cumplan funciones calificadas por el Ministerio de Agricultura. Escapan también de la expropiación los bosques artificiales y los naturales cuando cumplan planes oficiales de ordenación, siempre que los terrenos en que se encuentren no sean aptos para otra fina-

lidad. En el mismo caso están los terrenos desarbolados que cumplen un programa de forestación aprobado por el ministerio de Agricultura. Este Ministerio tiene además competencia exclusiva para calificar de natural o artificial un bosque, o para pronunciarse sobre la aptitud exclusivamente forestal o sobre la calidad de no arables de los terrenos.

Es inexpropiable la llamada propiedad familiar, salvo que ella se encuentre en área de riego.

Fuera del estrecho margen de excepciones a la expropiabilidad que acabamos de ver, se encuentra la regla general que permite expropiar gran parte de los predios.

18.— LA BATALLA POR CONSERVAR UN SALDO DE TIERRA

Se ha visto que la posibilidad del agricultor de reservarse tierras o de excluir una superficie de la expropiación tiene muy serias limitaciones.

Ahora, para hacer valer este derecho excepcional, el propietario tiene un plazo fatal de 30 días desde que se le notifique el acuerdo de expropiación.

La ubicación de los terrenos reservados o excluidos de la expropiación es decidida en último término por la Corporación de la Reforma Agraria, organismo que puede entregar tierras de cualquier calidad, forma y estructura, con tal que sumen la superficie tolerada. El proyecto recomienda a la entidad expropiadora que “en lo posible” conceda terrenos de condiciones semejantes a los expropiados y que sean continuos, pero este consejo no garantiza que el saldo de tierra que pueda recibir el agricultor le sea conveniente.

Dentro de los quince días desde que se le notifique al propietario la ubicación de los terrenos reservados o excluidos, éste podrá reclamar al Tribunal Agrario Provincial. Pero el reclamo sólo puede referirse a que la superficie es inferior a la que corresponde. Nada tiene que decir el agricultor si se le entregan las peores tierras del predio que le pertenecía. Es sólo la cantidad lo que puede reclamarse. Si el Tribunal da lugar al reclamo, ordenará a la Corporación que complete la superficie que dicho tribunal determine.

Puede darse la eventualidad de que la Corporación niegue al agricultor la reserva a que éste tiene derecho. Este acudirá en-

tonces al Tribunal Agrario Provincial. Si acoge el reclamo, el Tribunal ordenará a la Corporación que fije la reserva conforme a las normas del proyecto y, si ya hubiere tomado posesión material de los terrenos, que los restituya al interesado.

Y aquí viene una nueva sorpresa: "No obstante, en este último caso, si a petición de la Corporación, el Tribunal estimare que con la restitución de los terrenos de la reserva al propietario se causaría un grave perjuicio a los intereses de la comunidad por estarse ejecutando trabajos de parcelación u otras obras en ellos o por cualquier otra circunstancia calificada, ordenará se le pague en cambio el valor de la reserva calculado en conformidad con el artículo 45, con un 20 por ciento al contado y el saldo en bonos de la Reforma Agraria de la clase "B", es decir con un plazo de amortización de cinco años.

Como se comprenderá, esto es el fin de la reserva de tierras. Puede ella negarse porque "causaría un grave perjuicio a la comunidad" y entonces se transforma en una simple indemnización pagadera con 20 por ciento al contado y el saldo en bonos que se amortizan en cinco años.

Es posible que la intención del Gobierno haya sido dejar al agricultor eficiente una superficie de 80 hectáreas y que, en casos de óptimas explotaciones llegaría hasta 320, pero el texto del proyecto dice todo lo contrario. Se ponen toda clase de cortapisas para obtener el terreno que la Corporación designe y se permite en definitiva a ésta que solucione la dificultad mediante el pago de una módica indemnización.

Cabe recordar que estamos en el caso de agricultores que han triunfado de la presunción de que explotan mal su tierra, probando el cumplimiento de difíciles requisitos; que no tienen otro motivo para ser privados de lo suyo que poseer una superficie mayor que la tolerada; que han hecho todas las gestiones e intentado los recursos para mantener un saldo de su tierra. Estos, a la postre, pueden ver convertida en bonos su reserva.

19.— EL ACUERDO DE EXPROPIACION

Las expropiaciones serán decididas por acuerdo del Consejo Nacional Agrario.

Mediante la creación de este organismo, los autores del proyecto eluden la influencia que en el Consejo de la Corporación de

la Reforma Agraria pudieran tener sectores independientes.

El nuevo Consejo está compuesto por el Ministro de Agricultura; el vicepresidente ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria; el vicepresidente ejecutivo del Instituto Nacional de Desarrollo Agropecuario; el Director de Agricultura y Pesca; y el Director de Tierras y Bienes Nacionales.

Se trata pues de un comité de funcionarios, compacto y monocorde, al cual se le entrega el destino de la agricultura chilena.

El acuerdo de expropiación se notificará a las personas afectadas, por personal de Carabineros, dejando copia autorizada de dicho acuerdo en poder de una persona adulta en el predio objeto de la expropiación. Además, se deberá publicar un extracto del acuerdo por una sola vez en el Diario Oficial el día primero de mes y por dos veces en un diario o periódico del departamento respectivo o de la provincia, si en aquél no lo hubiere.

No se podrá alegar falta o nulidad de la notificación, por ningún motivo, cuando el extracto referido haya sido publicado en el Diario Oficial.

Es de advertir que no se requiere que la notificación por Carabineros se haga a persona adulta que se encuentre en la morada del interesado, en la casa que ocupa en su predio. Basta que se entregue la cédula a cualquier adulto que esté en la propiedad, aunque sea de paso o aunque tenga intereses contrapuestos con el dueño que se trata de notificar.

El acuerdo de expropiación debe contener la ubicación del predio, su rol de avalúo, si lo tuviere, la causal de expropiación y las modalidades de pago de la indemnización, más el derecho de reserva cuando proceda.

No figura entre las menciones la muy importante del dueño del predio o de la persona o personas contra quienes se procede y a las cuales se trata de notificar.

Esta forma sumaria y muy incompleta de notificación, que no requiere siquiera identificar al afectado por la expropiación, puede dejar indefensos a no pocos agricultores, dados los breves plazos que éstos tienen para ejercer sus derechos.

Con la publicación del extracto en el Diario Oficial, el acuerdo de expropiación se inscribe sin más trámite en el Registro

de Interdicciones y Prohibiciones del Conservador de Bienes Raíces respectivo.

Una vez publicado el extracto en el Diario Oficial, el predio no podrá ser objeto de actos de disposición o venta en pública subasta, bajo sanción de nulidad.

Además se castiga con presidio menor en sus grados medio a máximo, es decir por un plazo que fluctúa entre quinientos cuarenta y un días a cinco años, a los que con posterioridad a la notificación del acuerdo "retiraren de un predio rústico o dañaren, inutilizaren o destruyeren en él cercos, sembrados, plantaciones, arboledas, casas, bodegas, silos u otros inmuebles por adherencia". La prueba será apreciada en conciencia y los cómplices tendrán la pena de los autores.

Se comprende que la ley sea severa con quienes tratan de burlar la expropiación, siempre que hayan tenido oportuno conocimiento de ella.

Sin embargo, en este procedimiento drástico puede darse el caso de un agricultor que no se ha impuesto de las publicaciones sino transcurridos tres días de la fecha de los diarios respectivos y que en ese lapso ha cortado árboles o derribado un galpón, sintiéndose dueño de lo suyo. Este solo acto lo expone al presidio.

El propietario expropiado podrá, dentro del plazo de 30 días, pedir la reconsideración del acuerdo ante el mismo Consejo Nacional Agrario que dictó la medida.

Si el agricultor no pide la reconsideración pierde el derecho de llevar su reclamo al Tribunal especial, denominado Tribunal Agrario Provincial.

No parece justo que se obligue al propietario a acudir pidiendo clemencia a ese Consejo que ya lo condenó sin oírlo. Tampoco tiene ventajas que un organismo funcionario pueda soberanamente reconsiderar un acuerdo tan grave, sin necesidad de fundamento alguno. Estos poderes discrecionales de la autoridad pública no son propios de un régimen de derecho y colocan a los particulares en una posición de sometimiento a los funcionarios y a éstos a su vez en un plano de discrecionalidad que se presta a malas interpretaciones.

Si el Consejo Nacional Agrario no reconsidera el acuerdo de expropiación, el afectado puede acudir al tribunal especial sólo en ciertos casos, dentro de quince días desde que se le notifique el rechazo.

Se puede reclamar al Tribunal cuando la

expropiación se funda en abandono o mala explotación del predio; en la división legal de éste no seguida de explotación dividida; y en la infracción del propietario a las leyes sobre arrendamientos u otras formas de explotación por terceros.

Las personas jurídicas no tienen recurso ante los tribunales, salvo el caso especial de una sociedad de personas que explote predios de 80 hectáreas de riego básicas o menos y que cumpla diversos requisitos.

Tampoco tienen derecho a reclamo los agricultores expropiados por ser dueños de predios de más de 80 hectáreas, pues sólo pueden recurrir al Tribunal en caso de que reciban una reserva inferior a la que corresponde o cuando se les niega la reserva.

El proceso de expropiación en el caso de área de riego, de comunidades o de propiedades australes termina en el acuerdo del Consejo Nacional Agrario, y el proyecto no contempla la posibilidad de reclamar.

No pueden ser más exiguas las oportunidades de defensa de los agricultores afectados. El proyecto los entrega en la práctica a las decisiones incontrarrestables de los funcionarios de la reforma agraria. Sin duda, el proverbial sentido jurídico de nuestro país no ha tenido influencia entre los redactores de esta iniciativa.

20.— OCUPACION MATERIAL DE LOS PREDIOS

El proyecto permite que la Corporación de la Reforma Agraria ocupe materialmente el predio que ha sido objeto de expropiación, antes de que se convenga con el propietario la indemnización o que ella se determine en el juicio correspondiente.

Con este objeto, la Corporación consignará ante el Juez de Letras de Mayor Cuantía del departamento respectivo la cuota al contado del valor que ella fijó como indemnización, esto es, una suma que fluctúa entre el uno y el diez por ciento del avalúo fiscal y de las mejoras no consideradas en él. Con la consignación, el juez debe disponer sin más trámite la inscripción del dominio a favor de la Corporación de la Reforma Agraria.

Entre el acuerdo de expropiación y el depósito mencionado puede transcurrir un año y sólo después de ese plazo el propietario tiene derecho a pedir la caducidad del acuerdo.

En otras palabras, la entidad expropiado-

ra no necesita siquiera recursos para afrontar la cuota al contado, en el momento de acordar la expropiación. Durante el año que el proyecto le da para reunirlos, el propietario no puede disponer de lo suyo y está sujeto a penas de presidio si altera los bienes accesorios de su inmueble.

Con la consignación de la cuota al contado y la inscripción de dominio del inmueble, la Corporación tomará posesión material de éste. Al solo pedido de la entidad expropiadora, el juez concederá de inmediato y sin más trámite el auxilio de la fuerza pública para el lanzamiento del propietario.

Llama la atención que en este procedimiento no se menciona el depósito de los bonos, conjuntamente con la cuota al contado, de modo que el dueño de la tierra queda fuera de ésta mediante una pequeña suma de dinero y sin título suficiente para cobrar las cuotas a plazo. Iniciará entonces largas gestiones en las oficinas públicas para obtener sus bonos y, en caso de negativa, habrá de intentar un juicio ordinario para conseguirlos.

El Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria puede acordar la toma inmediata de posesión, sin esperar que se cosechen los frutos pendientes. Esta entidad procederá a tasar los perjuicios y a pagarlos al contado. Al dueño, privado de su tierra y de sus cosechas, se le concede derecho a reclamar de la tasación de los perjuicios ante el Tribunal Agrario Provincial, pero el proyecto advierte que el procedimiento de cobro de los perjuicios no impide la toma de posesión material del predio.

Ya se ha visto, por otra parte, que la Corporación puede ocupar incluso terrenos que debieron ser objeto de reserva, transformando ésta en una módica indemnización.

21.— LAS INDEMNIZACIONES

El proyecto dispone que “la indemnización a favor del dueño del predio expropiado será equivalente al avalúo del predio para los efectos de la contribución territorial, vigente al momento del acuerdo de expropiación, más el valor de las mejoras existentes en el predio que no estuvieren comprendidas en el avalúo mencionado”.

Las mejoras no consideradas en el avalúo se tasarán separadamente por la Corporación de la Reforma Agraria en el valor que

tengan en el momento del acuerdo de expropiación.

“Toda disminución de valor que las mejoras incluidas en el avalúo hayan experimentado con posterioridad a éste se estimará separadamente por la Corporación y se rebajará del avalúo vigente”.

Las mejoras necesarias y útiles que se hubieren incorporado al predio con posterioridad al 4 de noviembre de 1964 se indemnizarán al contado por su valor al momento del acuerdo de expropiación. Las demás se pagan en la forma y plazo correspondientes a la indemnización del valor de la tierra.

Un reglamento definirá el concepto de mejoras necesarias y útiles, y señalará la forma de probarlas, así como la manera de determinar la disminución del valor del predio que motivaría que la indemnización fuera inferior al avalúo fiscal.

Cabe discutir en este punto el principio que fija la indemnización en el valor que el predio tiene fijado para los efectos de la contribución territorial.

La Constitución Política vigente, la propia reforma constitucional propuesta por el Gobierno y la equidad natural exigen que el propietario sea indemnizado de las consecuencias de la expropiación.

Según el Diccionario de la Lengua publicado por la Real Academia Española, indemnización es “resarcimiento de un daño o perjuicio”. En consecuencia, cuando el proyecto de reforma constitucional, que debilita sensiblemente la garantía de la propiedad, no puede menos que decir que “el propietario tendrá en todo caso derecho a la indemnización”, el actual Gobierno está reconociendo que hay que resarcir al propietario expropiado del daño o perjuicio, que hay que dejarlo “indemne”.

El monto en dinero del daño o perjuicio que sufre el dueño del inmueble expropiado podrá ser mayor o menor que el avalúo fiscal de éste y sólo mediante una ficción arbitraria el proyecto establece que dicho avalúo se reputa igual al perjuicio que se causa al dueño.

Hay muchos motivos que explican por qué muchos avalúos que rigen para los efectos de la contribución territorial no corresponden al efectivo valor de los predios. Hace poco tiempo, con motivo de la retención general de los inmuebles, la opinión pública se formó clara conciencia de los considerables desniveles producidos en el

avalúo fiscal de los inmuebles urbanos y rurales. Nadie en Chile cree de buena fe que el valor de los predios es aquél con que aparecen en el rol de avalúos.

Y esto es lógico porque el valor real de los predios no puede resultar fielmente de un proceso de tasación general, ejecutado conforme a pautas uniformes y forzosamente aproximadas, cuyo fin no fue otro que fijar un elemento de liquidación de ciertos impuestos. Evidentemente, el valor de cada propiedad rural, dentro del mosaico de suelos que es la tierra arable de Chile, no puede determinarse con ese procedimiento aproximado.

Establecer imperativamente la igualdad entre el avalúo fiscal para los efectos de la contribución de bienes raíces y el perjuicio que sufre el propietario con la expropiación es asimilar dos cosas de naturaleza distinta. Podrá beneficiarse o perjudicarse al propietario con esta identificación inadecuada, pero el hecho es que ella no atiende al perjuicio real que aquél sufre con la expropiación.

El principio sentado por los autores del proyecto no sólo viola la Constitución vigente sino que también contraría el texto de la reforma constitucional que el Ejecutivo ha enviado al Congreso, la cual establece que el propietario expropiado "tendrá en todo caso derecho a la indemnización". Como esa palabra no está definida específicamente ni en la Constitución ni en la reforma que el Gobierno desea implantar, es preciso entenderla en su sentido natural y obvio, es decir el que tiene en el Diccionario. Hay que entenderla pues como "resarcimiento de un daño o perjuicio". En consecuencia, o la reforma agraria da a los propietarios el derecho a que se les compense el daño o perjuicio de la expropiación o les niega el derecho a la indemnización, con lo que viola el texto constitucional vigente y el que ha propuesto el mismo Gobierno para sustituirlo. Este segundo camino contradictorio y antijurídico es el que eligieron los autores del proyecto de reforma agraria.

Este proyecto niega a los propietarios expropiados el derecho al resarcimiento de los perjuicios reales, es decir el derecho a la indemnización. Al faltar ésta, se configura una expropiación que no es tal, en el sentido que tiene en nuestro derecho, sino una confiscación o algo semejante.

La posición falsa en que el proyecto se

coloca en esta materia queda de manifiesto con el criterio que adopta en cuanto a la indemnización de las mejoras.

En efecto, algunas de ellas, es decir las que están comprendidas en el avalúo fiscal, se tasan en el valor que tienen en éste. En cambio, las no consideradas en el avalúo fiscal se tasan en el valor que tengan en el momento de la expropiación. En otras palabras, una parte del capital del agricultor será estimada conforme a la tasación general y común, practicada con fines impositivos, y otra parte será tasada específicamente. Para la primera, se tomarán valores estimados con mucha anterioridad y cuyo reajuste anual no los actualiza exactamente, porque son variados los índices que inciden en el precio justo de las mejoras. Para el segundo grupo, se tomará el valor de esos bienes a la fecha de la expropiación.

Todavía más, el proyecto se pone en el caso de que ciertas mejoras consideradas en el avalúo hayan perdido valor, y ordena hacer el descuento correspondiente. Pero olvida el caso de que algunas de estas mejoras hayan aumentado de valor, como consecuencia del alza del dólar o de otros factores no comprendidos en el reajuste general de los avalúos, y limita siempre la indemnización de estas mejoras al monto de su estimación fiscal.

Las soluciones forzadas en que tiene que entrar el proyecto para el avalúo de las mejoras es consecuencia de que es forzado el principio de que parte. Se ha optado por no indemnizar el perjuicio efectivo que sufre el propietario expropiado. No hay que extrañarse entonces de que se caiga en la arbitrariedad. Los redactores de la iniciativa parecen saber que se han colocado en un mundo de ficción y tal vez por eso remiten a un reglamento no dictado la mayor parte de las dificultades que surgirán.

Por último, la oferta de pago al contado de las mejoras que se hagan durante la presente Administración confirma el carácter arbitrario del régimen de indemnizaciones.

22.— MODALIDADES DE PAGO DE LAS INDEMNIZACIONES

El valor que se dará al propietario al serle expropiado su predio, y que el proyecto denomina impropriamente "indemnización", habrá de pagarse con una cuota al contado y el saldo mediante bonos.

La iniciativa autoriza al Presidente de la

República para emitir bonos del Estado por la cantidad de 500 millones de escudos. Los bonos serán al portador y de dos clases. Los de la clase "A" se amortizarán en 25 cuotas anuales iguales y los de la clase "B" en cinco cuotas anuales iguales.

Quedan favorecidas con pago al contado las mejoras hechas después del 4 de noviembre de 1964 y los predios rústicos de cabida inferior a la unidad agrícola familiar. Dicha superficie no se determina en el proyecto, pero de la definición de unidad agrícola familiar se desprende que es aquella que permite al propietario explotarla con su trabajo personal. Los predios de cabida inferior a esta unidad son entonces los que no bastan para la subsistencia del dueño, es decir los minifundios.

Con excepción de las mejoras efectuadas desde que el Presidente Frei asumió el poder y de los minifundios, las indemnizaciones se pagan a plazo.

Cuando la expropiación se funda en la declaración de área de riego y el predio situado en ella constituye una de las llamadas excepciones a la inexpropiabilidad, la indemnización se pagará con 33 por ciento al contado y el saldo en bonos de la clase B.

Aparte de estos casos especiales, las indemnizaciones a los propietarios se pagan en bonos de la clase A, que se amortizan en 25 cuotas anuales iguales.

Las diferencias dentro de esta regla general emanan de los distintos porcentajes del monto de la indemnización que se pagan al contado.

Reciben el uno por ciento al contado los propietarios de predios abandonados; de predios resultantes de una división legal y que mantienen la explotación unida; de aquellos en que no cumplen las disposiciones reguladoras de los arrendamientos o de otras formas de explotación por terceros; de predios indivisos y de los sometidos a la Ley de Propiedad Austral.

Los propietarios que no puedan acreditar que sus predios no están mal explotados, en concepto de la reforma agraria, obtienen un 5 por ciento al contado.

Finalmente, los predios expropiados por exceder de 80 hectáreas de riego básicas o por pertenecer a personas jurídicas tendrán derecho a un 10 por ciento al contado.

Estas discriminaciones son otra de las pruebas de que la reforma agraria tiene un concepto distinto de la expropiación que el que impera en nuestro derecho, inclusive

en la reforma constitucional propuesta por el presente Gobierno.

La expropiación que reconocen nuestras leyes se funda en las condiciones o aptitudes objetivas del bien que se trata de expropiar. Por lo mismo, la regulación del valor de la cosa expropiada se hace atendiendo a su justo precio, prescindiendo de quien sea y cómo se comporte su propietario.

Mediante las distintas modalidades de pago de las indemnizaciones se pretende en la reforma agraria penalizar la conducta de los agricultores.

Este propósito es inconstitucional porque impide que el propietario, bueno o malo, reciba el resarcimiento de los perjuicios que efectivamente sufre, o sea no hay indemnización. También es inconstitucional, porque establece una pena con efecto retroactivo. Finalmente, como el acuerdo de expropiación se adopta sin oír al propietario y por una comisión especial que es el Consejo Nacional Agrario, se viola una vez más la Constitución al condenar a individuos sin juzgarlos legalmente y al hacerlo por comisiones especiales.

23.— LOS BONOS DE LA REFORMA

En el proyecto, la situación óptima de la generalidad de los agricultores expropiados será, pues, obtener como indemnización el monto del avalúo fiscal de los mismos, con una cuota máxima de 10 por ciento al contado y el saldo en 25 anualidades.

Los bonos de la reforma agraria estarán afectos a una modalidad de reajuste parcial. El índice que se aplica es el de los precios al por mayor, determinado por la Dirección de Estadística y Censos. El coeficiente de reajuste será la diferencia entre el promedio de los índices mensuales del año anterior a la fecha de la entrega de los bonos y el promedio del año calendario anterior a aquél en que venza la respectiva cuota.

El proyecto consulta el reajuste del 80 por ciento de cada cuota anual, para la indemnización de las primeras 200 hectáreas de riego básicas; del 60 por ciento, por la superficie expropiada que excede de 200 y no pasa de 300 hectáreas; del 40 por ciento, en el exceso sobre 300 y por no más de 400 hectáreas; y del 20 por ciento para la superficie restante.

Los predios abandonados o respecto de los cuales el propietario no pueda destruir

la presunción de mala explotación que establece el proyecto tendrán un reajuste de la mitad de los porcentajes señalados.

Este reajuste discriminatorio constituye una nueva demostración de que los autores del proyecto de reforma agraria no se preocuparon de otorgar a los propietarios la indemnización del perjuicio real que experimentarán al ser privados de sus tierras.

Los bonos devengarán un interés de un 3 por ciento, es decir, la mitad del interés legal, que es el mínimo vigente en el país, e inferior al que recibe el Fisco en un mes por las contribuciones morosas. Aquel interés se aplicará sobre el valor nominal de cada cuota y sobre el 50 por ciento del reajuste, lo que significa que una parte del capital no devengará intereses.

El tenedor de los bonos podrá entregar los cuotas vencidas de amortización en pago de cualquier obligación tributaria. Esto no constituye ninguna ventaja, en el supuesto de que el Fisco pague puntualmente las cuotas de amortización.

Además, los bonos podrán ser dados en garantía de la buena ejecución de contratos de obras públicas, sólo por el monto del 50 por ciento de la caución exigida en las bases de la propuesta y siempre que las cuotas venzan dentro del plazo del respectivo contrato.

Causa verdadera sorpresa que el propio Estado emisor de los bonos los desvalore en un 50 por ciento, al aceptarlos como garantía que le otorguen terceros.

Si el mismo deudor se adelanta a tasar su deuda en la mitad de su valor nominal no puede pedir a otros que tomen en serio su compromiso.

La franqueza con que los autores del proyecto desvalorizan los bonos que han concedido es una confesión de que en la nueva reforma agraria los predios no se expropiarán respetando el derecho de los propietarios a ser indemnizados. A la ficción de que el avalúo fiscal equivale al monto del perjuicio sufrido se une la ficción de que se paga dicho avalúo fiscal, en circunstancias de que el plazo de 25 años y la exigüedad del interés y del reajuste cercenan gran parte de ese valor. Pero la ficción del pago es todavía más notoria cuando el propio Estado empieza por castigar en la mitad el valor de los bonos.

La confesión sincera de los autores del proyecto nos evita la necesidad de rendir

más pruebas acerca de que esta reforma agraria permite expropiar las tierras agrícolas sin que se indemnice al propietario, como lo ordena la Constitución y lo repite la enmienda de ésta que ha propuesto el Gobierno del Presidente Frei.

24.— LIQUIDACION DE LOS DERECHOS DE TERCEROS

Uno de los más graves problemas que plantea la expropiación drástica es el relativo a los derechos de terceros. El proyecto declara saneados los títulos de las propiedades adquiridas por la Corporación de la Reforma Agraria, cualquiera que sea la causa de la adquisición, y extinguidos todos los gravámenes reales y demás derechos de terceros.

Sólo escapan del saneamiento las servidumbres legales, con lo que el proyecto borra las servidumbres naturales y las voluntarias, incluyendo al parecer las establecidas a favor del predio expropiado.

La actual Ley sobre reforma agraria Nº 15.020 contiene un precepto semejante, pero de él se excluyen todas las servidumbres, por razones obvias.

El proyecto, lo mismo que la ley mencionada, da a los terceros la facultad de ejercer sus derechos sobre la indemnización, pero la diferencia entre ambas situaciones es considerable. Cuando el valor real e íntegro del predio queda depositado ante el tribunal, el arrendatario, el usufructuario, el fideicomisario y el acreedor hipotecario tienen un bien tangible que sustituye al inmueble expropiado y en el cual pueden satisfacer sus intereses legítimos.

En este caso, los valores disponibles al contado son insignificantes y el proceso de la expropiación y de la toma de posesión material del predio no requieren la entrega de los bonos. Y aunque se obtengan en algún momento dichos bonos, ya sabemos lo que valen en concepto de los autores del proyecto. Se volatilizan así los derechos de terceros sobre el predio expropiado.

Los redactores de la iniciativa creen resolver el problema encomendando al Presidente de la República la tarea de fijar en un reglamento "la parte de la cuota al contado que el Juez podrá destinar al pago de las deudas, así como el modo de aplicar al servicio de éstas los bonos correspondientes al saldo de la indemnización". Dicha tarea es difícil, por no decir imposible, en vista

de la ausencia de bienes reales y actuales que reemplacen al predio expropiado.

En este punto, tampoco se respeta la Constitución. La garantía constitucional de la propiedad ampara la que recae sobre cosas corporales y sobre cosas incorporales o derechos. Los terceros que tienen derechos sobre el predio expropiado son dueños de tales derechos y como tales están amparados por la Constitución. Si se les despoja, pues, sin la competente indemnización se atropella la garantía constitucional de la propiedad y se da lugar a una expropiación confiscatoria en que el afectado no tiene derecho alguno a reclamo ni se le otorga compensación.

Los usufructos, los fideicomisos, los derechos reales de uso y habitación constituidos sobre inmuebles sirven con frecuencia para proteger los derechos de los incapaces, de las personas de edad y de las instituciones que persiguen fines de beneficencia. Esos terceros no tienen la culpa de que la conducta del dueño del predio haya sido considerada antisocial por los redactores del proyecto de reforma agraria. Sufrirán pues un daño que nadie les reparará y que resulta inexplicable e inmerecido.

El gravamen real más frecuente y que también queda comprendido en este brusco saneamiento es la hipoteca.

Aunque en forma cada vez más limitada, los agricultores han dispuesto de la posibilidad de otorgar garantías hipotecarias sobre sus predios. El Banco del Estado, la

Corporación de Fomento de la Producción y muchas instituciones e individuos particulares prefieren esta caución para el respaldo de los créditos a mediano o largo plazo en favor de los agricultores.

El mecanismo de la reforma agraria deja a los actuales acreedores hipotecarios sujetos al riesgo de perder su garantía, pues no hay propiedad rústica que pueda estimarse libre de la expropiación, y además desalienta el otorgamiento de nuevos créditos hipotecarios.

Nadie habría prestado dinero a los agricultores en relación al valor de los predios que dan en hipoteca, si hubiera sabido que el bien raíz puede transformarse en el valor monetario de su avalúo fiscal, pagado en bonos que se amortizan en 25 años y que el propio Estado aprecia en la mitad de su valor nominal.

Es poco probable que alguien se aventure a dar curso a nuevos préstamos hipotecarios, en vista de la situación que crea el proyecto.

Ha de suponerse el obstáculo que representa para el aumento de la capitalización de la agricultura el hecho de que la tierra no sea garantía segura de los derechos de terceros. Ello equivale a dejar los suelos productivos fuera del comercio humano e importa una disminución de la solvencia general de la agricultura que sólo se justifica si la aspiración última de la reforma agraria es transferir al Estado el dominio de toda la tierra cultivable.

LA SUERTE DE LOS AGRICULTORES FUTUROS

25.— EL DESTINO DE LAS TIERRAS EXPROPIADAS

“Los predios rústicos que expropiare el Consejo Nacional Agrario de acuerdo a las disposiciones de esta ley”, —dice el proyecto— “ingresarán al patrimonio de la Corporación de la Reforma Agraria, la que deberá entenderse como entidad expropiadora”.

El Consejo Nacional Agrario decide las expropiaciones, la Corporación ejecuta las gestiones relacionadas con el acuerdo de expropiación. Contra esta última se dirigen las reclamaciones y ella es la que enriquece su patrimonio merced al trabajo del Consejo Nacional Agrario.

Las tierras ingresan al patrimonio de la Corporación de la Reforma Agraria y no salen plenamente de él, como luego se verá.

El proyecto sienta al respecto dos ideas previas: las tierras se constituirán en “unidades agrícolas familiares” y serán asignadas a campesinos.

La Ley Nº 15.020 se refirió a la propiedad agrícola familiar. Es sintomático que el proyecto eluda la palabra “propiedad” y la sustituya por el término “unidad”.

Unidad agrícola familiar es “la superficie de tierras que, dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima y otras características, en particular la capacidad de uso de los terrenos, y siendo explotada perso-

nalmente por el productor, permite al grupo familiar vivir y prosperar merced a su racional aprovechamiento”.

La reforma agraria opta por la unidad de explotación que, explotada personalmente por el productor, permite que éste y su grupo familiar vivan y prosperen. La medida no está determinada por el óptimo aprovechamiento de la tierra, sino por la capacidad de trabajarla por sí mismo que tiene el que la recibe.

La segunda idea es que la tierra se otorgará a los campesinos, concepto que se define así: “el obrero o empleado cuyo trabajo habitual y continuo se realiza en el campo, así como el ocupante, mediero, arrendatario, tenedor o dueño de tierras, siempre que lo sean de una superficie no superior a la de la unidad agrícola familiar. En ningún caso se considerará como campesino al profesional con título universitario”.

La Corporación de la Reforma Agraria no otorgará tierras a los profesionales universitarios ni a los medieros, ocupantes, arrendatarios, dueños o tenedores de tierras que hayan trabajado superficies mayores que la unidad familiar.

Este punto es digno de atención. Los propietarios agrícolas podrán ejercer siquiera limitadamente el derecho de reserva, pero los medieros y otros ocupantes quedarán sin tierras, por el solo hecho de ser capaces de explotar superficies más extensas que la unidad familiar.

Tal eliminación unida a la de los profesionales universitarios, es decir de los ingenieros agrónomos, enólogos, veterinarios y otros expertos, demuestra que los autores de la reforma agraria no desean entregar tierras a los elementos más experimentados o con más conocimientos científicos sino exclusivamente a un estrato social que deberá al Estado no sólo la tierra sino los elementos para cultivarla, así como la técnica y las decisiones de la explotación.

Hemos dicho en otro lugar que esta reforma agraria descansa en la convicción de que el desarrollo agrícola chileno debe hacerse relevando del dominio de la tierra a los actuales propietarios. Ahora se ve que el relevo es más amplio y afecta a todos los que tienen aptitud profesional, experiencia o capacidad para trabajar el campo en escala superior al mínimo, es decir a todos aquellos que pueden ser empresarios libres, los que pueden ser ejemplo de agricultura

mediana progresista y comunicar su dinamismo a productores más destituidos de capacidad. El campesino más modesto que tenga idoneidad empresarial no tiene por qué ser excluido de la reforma agraria, pero cuando ésta cierra el paso a todo el que no sea un campesino de escasos recursos está revelando que desea una agricultura de humildes sometidos a la tutela del Estado.

La destrucción de las propiedades particulares que excedan de una superficie límite fijada rígidamente, así como de todas las formas jurídicas de explotación eficiente ideadas por la iniciativa privada, tales como sociedades anónimas, cooperativas libres, comunidades, sociedades de personas y en general de todo poder económico que no emana de la concesión del Estado, se explica al conocer las normas sobre asignaciones de tierras. La reforma busca tener productores pequeños y desamparados, que espontáneamente o en forma forzada encuentren en el Estado sus medios de subsistencia.

Sólo quienes no han leído el proyecto pueden afirmar de buena fe que éste multiplica la propiedad privada. No sólo los llamados asentamientos, sino que las asignaciones individuales de tierras y las asignaciones colectivas establecen la socialización de la agricultura. Esto se desprende con mucha claridad de las disposiciones que reglamentan las asignaciones, pero, aun sin ellas, basta considerar el hecho de que la reforma tiende a las explotaciones individuales ínfimas y a los productores sin fuerzas propias para concluir que la consecuencia inevitable de este proceso es la colectivización del agro.

26.— ASIGNACIONES Y OTROS FINES DE LAS TIERRAS EXPROPIADAS

El proyecto, al empezar a regular la distribución de tierras, dice que “las tierras adquiridas por la Corporación de la Reforma Agraria se constituirán en unidades agrícolas familiares en conformidad a la letra h) del artículo 1º (que define estas unidades en la forma vista) y serán asignadas a campesinos, en dominio individual”.

No obstante que aquí se habla de “dominio individual”, ni se establece en derecho un verdadero dominio, según más adelante demostraremos, ni es efectivo que las asignaciones individuales sean la regla general. Por el contrario, la Corporación puede op-

tar con toda libertad por formas colectivas de explotación.

“Sin embargo —continúa el proyecto—, cuando a juicio de la Corporación de la Reforma Agraria no fuere posible este tipo de asignación (individual), por razones de orden técnico, debido a la naturaleza de la explotación, o por tratarse de asignaciones a campesinos que sean miembros de las comunidades a que se refiere el artículo 148 (las que designe el Presidente de la República, las de indígenas y las de minifundistas del Norte Chico), las tierras podrán ser asignadas en dominio exclusivo a las cooperativas campesinas o en copropiedad a campesinos y a cooperativas campesinas. Las tierras podrán también ser asignadas en cualquiera de estas formas cuando los campesinos seleccionados para ser asignatarios, de común acuerdo, así lo soliciten a dicho Consejo”.

Bastará, pues, que la Corporación aduzca “razones de orden técnico” para que opte soberanamente, y sin rendir cuenta a nadie, por la asignación colectiva. Este mismo tipo de asignación procede, además, cuando “de común acuerdo, lo soliciten” los campesinos seleccionados. Se comprenderá cuán fácil es obtener este acuerdo dentro del proceso de selección en que los individuos no favorecidos con tierras quedarán cesantes.

No cabe, entonces, duda alguna que la Corporación puede indistintamente otorgar tierras a individuos o a colectividades bajo control estatal.

Las tierras expropiadas tienen también otros fines, como los de ser entregadas a entidades públicas para el cumplimiento de planes oficiales de desarrollo agrícola y de reforma agraria, o para centros de capacitación campesina, de docencia agropecuaria o forestal o a centros de turismo o de deporte popular.

Uno de los destinos previstos para las tierras es el de ser “transferidas, en las condiciones que determine el Consejo de la Reforma Agraria, cuando se trate de terrenos inaptos para el cumplimiento de los fines de la Corporación”.

¿Por qué se expropió esa tierra si no era apta para los fines de la Corporación? ¿Cómo puede justificarse constitucionalmente privar al dueño de su propiedad cuando ella no sirve para los fines públicos o sociales en que se funda la expropiación? Quienes rechazan el cargo de colectivismo

que con bases indiscutibles se formula al proyecto, debían leer las disposiciones sobre los otros fines de las tierras expropiadas. Asignaciones a cooperativas regimientadas por el Estado, transferencias a entes públicos, centros de capacitación, de deporte y turismo, y ventas del sobrante no apto para la reforma agraria. Estas ventas son altamente sospechosas, porque significan que un organismo estatal ha expropiado sin motivo jurídico o que, teniéndolo, lo desvirtúa, al traspasar a particulares tierras del patrimonio público. Esta flexibilidad de operaciones que el proyecto permite a los funcionarios, es del todo ajena a nuestro derecho administrativo y aun a normas elementales de buena administración, pero es, precisamente, una de las características más esenciales del régimen colectivista.

27.— LOS ASENTAMIENTOS

Establece el proyecto que las “asignaciones” “deberán efectuarse dentro del plazo de tres años contados desde la fecha de la toma de posesión material del predio por parte de la Corporación”.

Se habla en otra parte de las “sociedades” entre los campesinos y la Corporación, para explotar las tierras de ésta.

Aquí parece estar la base legal de los llamados asentamientos, esto es de formas colectivas de explotación de la tierra estatal.

Los predios no salen del patrimonio de la Corporación y se explotan por los campesinos, bajo el mando y las instrucciones de los funcionarios de aquella entidad.

Se ha afirmado que el plazo de los asentamientos se limita a tres años. La lectura del texto demuestra que no es así. A continuación de la frase que acabamos de transcribir se estampa la siguiente: “No obstante, en casos calificados, el Consejo Nacional Agrario podrá prorrogar el término señalado”.

El tiempo de la prórroga no se determina y los casos calificados se fijan según el criterio del Consejo Nacional Agrario, por lo que hay que concluir que el plazo es indefinido y que cualquiera situación puede considerarse un “caso calificado”.

Aquí topamos con una de las tantas disposiciones del proyecto que, a pesar de su carácter condicionado a “razones técnicas”, “casos calificados” u otros elementos análogos, otorgan de hecho un poder irrestric-

to a los funcionarios. La imposibilidad de acudir a la justicia o algún organismo contralor, deja la decisión final en manos de los ejecutores de la reforma agraria, a los cuales el proyecto les otorga la facultad de disponer sobre cuantiosos patrimonios y derechos sin someterse a otra regla que su discrecional criterio, sin que exista una jerarquía superior que revise sus actos o a la cual deban rendir cuenta de ellos.

La explotación de las tierras expropiadas puede realizarse, entonces, por cuenta de la Corporación, quedando para mejor oportunidad la entrega de tierras a nombre de los campesinos.

No son, sin embargo, los asentamientos la única ni la más importante de las formas que reviste la colectivización agraria que se impone en el proyecto, pues este proceso se confirma con las asignaciones.

28.— LAS ASIGNACIONES INDIVIDUALES DE TIERRAS

El proyecto señala los requisitos "esenciales" para ser asignatario de tierras, aunque expresamente faculta a la Corporación para determinar otros requisitos especiales de la asignación.

Los requisitos esenciales favorecen con tierras sólo a los chilenos, —aunque excepcionalmente se admite a los extranjeros—, que sean campesinos, según la definición del proyecto, mayores de 18 años, aptos para el trabajo del campo y que no sean propietarios de tierras o lo sean de una superficie inferior a la unidad familiar.

Individualmente cada campesino podrá ser asignatario de una unidad agrícola familiar, pero la Corporación de la Reforma Agraria está facultada para otorgarle hasta tres unidades. Si el asignatario posee tierras debe venderlas a la Corporación.

El Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria acuerda en un acto "sui generis", la asignación y señala las obligaciones y prohibiciones legales o particulares para el caso específico a que estará sujeto el asignatario. Este deberá aceptar el acta del acuerdo en forma expresa y sin restricciones. El acta de asignación, así aceptada, constituirá el título de dominio una vez inscrito en el Registro de Propiedad del Conservador de Bienes Raíces correspondiente.

Una de las novedades del proyecto es que la Corporación no vende tierras a los asignatarios ni celebra con ellos ningún contra-

to traslativo de dominio. La asignación es un acto unilateral de la autoridad, que el destinatario acepta sin restricciones y en virtud del cual éste contrae obligaciones y se sujeta a prohibiciones.

Esta es la forma jurídica ideada para mantener el carácter eventual de los derechos del asignatario y para sujetar a éste al régimen imperativo que le establece el Estado.

El proyecto señala los deberes y obligaciones a que, en todo caso, se someterá el asignatario.

Entre las obligaciones, destaca la de "pertenecer a una cooperativa campesina de acuerdo con el Reglamento". El proyecto de reforma agraria faculta al Presidente de la República para legislar sobre cooperativas campesinas, de modo que no se conocen la organización, estructura y naturaleza de estos organismos que aparecen esenciales para la reforma. Pero es un hecho que la cooperación es obligatoria y referida al tipo de cooperativa en que piensan los autores del proyecto. A juzgar por la vigilancia que ejercerá sobre las cooperativas asignatarias de tierras el Estado, según el proyecto, no hay esperanzas de que los asignatarios individuales obligados a incorporarse a cooperativas campesinas tengan una mayor libertad.

Entre las prohibiciones debe mencionarse "la de gravar las tierras a cualquier título, salvo a favor de entidades crediticias expresamente autorizadas por el Presidente de la República". Resulta evidente así la sumisión de los campesinos al Estado, pues el capital de explotación y las maquinarias y elementos que necesitan adquirir a crédito sólo podrán recibirlos de los organismos públicos.

Una cooperativa estatal que preside las compras y las ventas y que organiza los cultivos, y un financiamiento estatal que permite el trabajo, son los marcos en que deberá desenvolverse esta extraña clase de nuevos "propietarios", despojados de los atributos del dominio.

El incumplimiento de los deberes y prohibiciones legales y reglamentarias y de las que imponga expresamente la Corporación en el acto de asignación, está sancionado con "la caducidad del título de dominio".

Una de las notas esenciales del dominio pleno es su carácter perpetuo. La reforma agraria está muy lejos de dar lugar a la multiplicación de la propiedad privada, des-

de el momento en que establece un derecho condicional sobre la tierra, expuesto a caducar por decisión del Tribunal Agrario Provincial, a pedido de la Corporación de la Reforma Agraria.

No hay propiamente dominio, sin que existan los atributos de éste. En la reforma agraria, el uso, goce y disposición de la tierra quedan regimentados por la ley, por los reglamentos, por el Consejo de la Corporación y por la cooperativa campesina obligatoria. No hay tampoco dominio pleno, sin perpetuidad del derecho. La reforma agraria establece la caducidad del derecho, es decir se refiere a una institución distinta que la propiedad que reconocen nuestras leyes.

El colectivismo de fondo que plantea la reforma no está en que la propiedad se explote colectivamente y no en forma individual, sino en que el verdadero dueño de la tierra expropiada es la Corporación de la Reforma Agraria, la cual no se desprende, en último término, de la potestad sobre los terrenos asignados a los campesinos.

Ahora se explica por qué las asignaciones de tierras no revisten la forma de contratos de compraventa. En éstos, el comprador se obliga a dar una cosa, es decir a transferir la plenitud de sus derechos sobre ella al comprador, quien se obliga a su vez a pagarla en dinero. En las asignaciones falta un elemento esencial de la compraventa, la obligación de dar, esto es de transferir el dominio.

No habiendo título traslativo, la inscripción en el Conservador de Bienes Raíces no juega el papel de tradición y el asignatario no adquiere la posesión inscrita de su tierra. No es ni dueño ni poseedor, sino que detenta la tierra con reconocimiento expreso de la potestad del verdadero dueño, que es la Corporación de la Reforma Agraria.

Al no existir propiedad ni posesión de los particulares sobre las tierras asignadas a ellos por la Corporación de la Reforma Agraria, es evidente que este proyecto concibe una agricultura colectivizada por el Estado.

El proyecto no fija reglas para determinar el precio de la tierra que se asignará a los campesinos. La Corporación de la Reforma Agraria lo señalará soberanamente. La modalidad de pago es "con una parte al contado y el saldo en cuotas anuales iguales, dentro de un plazo que no podrá exce-

der de treinta años, disposición que permite a la Corporación fijar las condiciones que desee. Los saldos de precio devengarán un interés del 3 por ciento, y serán reajustables en un 70 por ciento de su valor, proporcionalmente a la variación del índice de precios al por mayor.

Los asentamientos pueden prolongarse por tiempo indefinido. No hay fecha para conseguir las asignaciones, ni éstas confieren propiedad sobre la tierra. No hay reglas precisas para determinar el precio y la forma de pago, pero se fijan minuciosamente los deberes y cortapisas de los campesinos. Es posible, entonces, que ellos prefieran seguir en la irresponsabilidad de los asentamientos que tener acceso a derechos reglados y eventuales sobre la tierra.

29.— LAS ASIGNACIONES COLECTIVAS DE TIERRAS

Las asignaciones de tierras a las cooperativas campesinas, organizaciones colectivas que se reglamentarán posteriormente por el Ejecutivo, según el proyecto, serán también acordadas por el Consejo de la Corporación.

Este organismo es soberano para decidir esta forma de asignación, por razones técnicas, por pedirlo los campesinos seleccionados o por tratarse de cierto tipo de comunidades especiales.

Las "razones de orden técnico, debido a la naturaleza de la explotación", merecen comentario. El proyecto pone término al dominio agrícola de determinada extensión y a las formas proindiviso o corporativas de origen privado con propiedad sobre la tierra. Los asignatarios individuales reciben una superficie en relación a su supuesta capacidad personal para explotarla con su propio esfuerzo. Sin embargo, la realidad se impone. No es cierto que la agricultura chilena, como ninguna en el mundo, pueda estructurarse en predios singulares pequeños. Por el contrario, mientras más se industrialice y se tecnifique la agricultura, más tenderá a seguir la línea que marca el progreso general, la concentración y la asociación de capitales y esfuerzos. Para afrontar esta realidad, el proyecto no permite las formas organizativas espontáneas de los particulares, sino que establece la propiedad común regimentada por el Estado, la cual se denomina cooperativa, no como la entienden los promotores de este mo-

vimiento libre y democrático, sino en el sentido que le dan los regímenes comunistas y socialistas, donde la atrayente fórmula de la cooperativa se emplea como órgano del Estado que impone la incorporación obligatoria de los particulares.

La cooperativa asignataria recibe las tierras por el mismo acto de autoridad que hemos examinado en el párrafo anterior. Las obligaciones y prohibiciones a que está sujeta son análogas a las que rigen para los campesinos individuales.

Sin embargo, la sumisión al Estado es aquí más notoria. Una de las obligaciones es "explotar las tierras conforme a las normas señaladas por la Corporación de la Reforma Agraria, las que se sujetarán a los planes generales que el Ministerio de Agricultura haya establecido para la región".

En este caso, los redactores del proyecto establecen francamente la explotación colectiva, dirigida por el Estado. Al igual que en las asignaciones individuales, la Corporación no establece dominio ni posesión en favor de las cooperativas y rige en todas sus partes el análisis que se practicó para aquel tipo de asignaciones. Además las cooperativas quedan obligadas a trabajar conforme a las pautas estatales.

Si la cooperativa contraviene alguna de sus obligaciones o prohibiciones, será "intervenida" por la Corporación de la Reforma Agraria. Las modalidades de la intervención se dejan para el reglamento que se dictará ulteriormente.

Se prevé también que ese reglamento señale la forma de disolución de la cooperativa y los casos en que opere esta grave sanción.

"Cuando la cooperativa asignataria fuere disuelta en conformidad con el Reglamento de Cooperativas Campesinas —dice el proyecto—, las tierras asignadas revertirán al dominio de la Corporación de la Reforma Agraria".

Esta reversión o retorno de las tierras a la Corporación, es la clave de la reforma agraria. Sin decirlo, la caducidad del título del asignatario individual produce el mismo resultado.

En las cooperativas, la reversión es más violenta porque se hace sin que medie tribunal alguno y los Conservadores de Bienes Raíces deberán cancelar las inscripciones a pedido de la Corporación de la Reforma Agraria.

Uno de los fines de la reforma agraria es favorecer a los campesinos. La sustitución de los propietarios actuales a que conducen las disposiciones del proyecto y el relevo de los profesionales, arrendatarios, medieros u otros tenedores de mayor superficie que la unidad familiar, se hace para dar acceso a la tierra a quienes no la poseen o que explotan tierras pobres y mínimas.

"La idea inicial de la reforma agraria es "liberar" a los campesinos del paternalismo patronal convirtiéndolos en empresarios responsables de su destino ético y económico.

Nadie ignora los graves inconvenientes de toda índole que representa el paternalismo y, aunque ya se ha hecho mucho más de lo que parece para desterrarlo, todo esfuerzo por superar esa etapa será bien empleado, con tal que el paternalismo que se impugna no vaya a ser reemplazado por un paternalismo peor.

Con o sin paternalismo, la atención social de los trabajadores recae hoy, en gran parte, en los patrones, pues el Servicio de Seguro Social y el Servicio Nacional de Salud no cubren las múltiples necesidades que se hacen sentir en los campos. Anticipos, traslados de enfermos, ayudas funerales y múltiples otros auxilios de orden personal o familiar no figuran en las estadísticas, pero están incorporados a los modos de vida rurales. Todo esto quedará limitado a los fondos y a los reglamentos de los organismos de la reforma agraria".

Los campesinos y el pueblo en general tienen larga y dolorosa experiencia de los vacíos que necesariamente se producen en las prestaciones oficiales e impersonales del Estado en el orden social. No hay medios suficientes, existe exceso de público que pide ser atendido, no todos los funcionarios tienen la abnegación heroica que requieren el exceso de trabajo, los malos sueldos, la falta de material y las reglamentaciones abrumadoras.

A las deficiencias de la atención social del Estado, que no tienen por qué mejorar con la reforma, hay que añadir que los campesinos encontrarán sus medios de vida y la dirección de su actividad en el Estado, con lo que el frío paternalismo estatal vendrá a tomar el sitio del paternalismo inconveniente de los patrones.

En la etapa de los asentamientos, el proyecto obliga a los campesinos "a imponer en el Servicio de Seguro Social con el salario mínimo...".

El asentamiento continúa el fundo actual, aunque éste pasa a ser manejado por un funcionario que posee escasa autoridad sobre los ocupantes. El no es el dueño sino un representante del muy lejano y abstracto dueño. Debe obtener disciplina y buen rendimiento de campesinos que han sido objeto de una propaganda que les asegura que serán dueños de la tierra. Es probable, además, que este funcionario carezca de conocimientos específicos sobre el predio que está llamado a dirigir y sobre quienes trabajan en él. Cabe preguntarse entonces si el nuevo patrón, con su modesto representante destacado en el fundo, puede dar a los campesinos un mejoramiento rápido de sus condiciones de vida.

La otra etapa está constituida por las asignaciones individuales o colectivas. Los campesinos favorecidos con ellas también "estarán obligados a acogerse como imponentes al Servicio de Seguro Social en las mismas condiciones que los imponentes voluntarios, salvo que la Corporación los autorice expresamente para liberarse de esta obligación".

"El paternalismo estatal cubrirá, prácticamente, toda la vida de los asignatarios, organización cooperativa, créditos, dirección de los cultivos y previsión social.

La "liberación" de los campesinos se reduce en el proyecto al reemplazo de las actuales formas de tenencia de la tierra por el dominio estatal sobre la misma. La superación del paternalismo que debía resultar de la educación, del aumento del ingreso y del desarrollo de los valores personales de cada sujeto, se posterga indefinidamente, porque el individuo y sus derechos desaparecen en el colectivismo.

A diferencia de los actuales empresarios que han sido obligados a respetar la inmovilidad de los trabajadores, la Corporación de la Reforma Agraria no sólo no dará tierras a todos los campesinos, sino que deja-

rá cesantes a muchos que viven en las tierras que expropie. A esa situación se refiere el proyecto cuando dice: "Los inquilinos, sean o no medieros, y los obreros voluntarios de un predio adquirido por la Corporación de la Reforma Agraria, que hayan trabajado en forma permanente en dicho predio por lo menos durante cinco de los últimos seis años anteriores a la fecha de la adquisición, tendrán derecho a una indemnización especial equivalente a treinta salarios mínimos diarios para obrero agrícola de la provincia en que se encuentre ubicado el predio, por cada 52 semanas trabajadas en el mismo, siempre que reuniendo los requisitos para ser asignatarios de tierras y habiendo solicitado una asignación, no reciban ésta...".

El paternalismo patronal es indeseable, pero ha permitido que subsistan en el campo numerosos trabajadores muchas veces por motivos de humanidad o de reconocimiento a antiguos servicios. El paternalismo estatal es más frío y resolverá con una indemnización en dinero parte del problema grave de la superpoblación de la agricultura.

La propaganda pone el énfasis en el acceso triunfal de los campesinos a la tierra, pero nada dice en cuanto a que muchos campesinos quedarán no sólo sin terrenos asignados, sino sin trabajo, pues el curso rápido que dan a la reforma agraria sus promotores no dará tiempo para crear nuevos empleos industriales.

La condición de los campesinos con tierras será la de todo régimen colectivista. El destino de los campesinos sin tierras es una cesantía cuyo volumen será proporcionalmente al carácter drástico y rápido que tenga la reforma.

Incluso, los adquirentes de parcelas que resultan de divisiones voluntarias deberán ser campesinos y quedarán sometidos a las obligaciones, prohibiciones y sanciones que establecerá el Reglamento no dictado. El paternalismo estatal se extenderá entonces a las propiedades pequeñas originadas en el sector privado".

LA INDEFENSION CIUDADANA

31.— TRIBUNALES ESPECIALES Y RECURSOS

Todo lo que hemos dicho sobre el carácter de la reforma agraria, sobre la generalidad de las expropiaciones, sobre la falta de real indemnización y sobre el destino colectivista de las tierras aparecería morigerado si contra las decisiones de las autoridades administrativas pudiera acudirse con amplitud a los tribunales ordinarios de justicia o a tribunales especiales de derecho dotados de la independencia proverbial de los jueces de la República.

Sin embargo, el proyecto no se inclina a conceder a los ciudadanos la protección de los tribunales frente a los actos de los funcionarios del Poder Ejecutivo.

En cada capital de provincia se crea un "Tribunal Agrario Provincial".

Este tribunal es predominantemente técnico y no jurídico, a pesar de que las cuestiones que deberá conocer miran a los fundamentos de nuestro sistema de derecho, a la propiedad y a la libertad.

El Tribunal Agrario Provincial se compone de tres miembros. Uno de ellos es un juez de mayor cuantía en lo civil de capital de provincia, designado por la Corte de Apelaciones respectiva. Sin embargo, el Presidente de la República podrá crear, por decreto supremo, el cargo de juez de letras de mayor cuantía presidente del Tribunal Agrario Provincial, cuando el número de causas que ingresen a éste aconsejen que un juez se dedique exclusivamente a ellas. El segundo miembro del tribunal es "un ingeniero agrónomo designado por el Presidente de la República, entre los que presten servicios en la Administración Pública". El tercer miembro es también un ingeniero agrónomo "residente en la provincia, nombrado por el Presidente de la República a propuesta en terna, para cada provincia, por el Consejo General del Colegio de Ingenieros Agrónomos". Aunque se dice que en esta terna no podrán figurar personas que presten servicios en la Administración Pública, no queda suficientemente precisado si la incompatibilidad abarca sólo a los que figuran en los servicios públicos o también en los semifiscales, de administración autónoma o entidades en que el Estado tenga capital o representación.

En todo caso, no se ve motivo para que la mayoría del tribunal esté compuesta de ingenieros agrónomos designados por el Colegio respectivo o que sirvan a la Administración Pública, en tanto que el juez de letras está en minoría. Este juez podrá ser de los que ya ejercen jurisdicción o nombrado especialmente para el cargo de presidente del Tribunal Agrario Provincial.

Hay muchas decisiones del proceso de la reforma agraria que no son susceptibles de recurso alguno, ya afecten a los dueños de las tierras que se trata de expropiar o del destino de las tierras expropiadas. Y la mayoría de los casos susceptibles de reclamación serán conocidos en única instancia por el Tribunal Agrario Provincial, compuesto de un juez y dos ingenieros agrónomos.

Por excepción puede apelarse de algunos fallos del Tribunal Agrario Provincial.

El proyecto crea Tribunales Agrarios de Apelaciones en diversas ciudades.

Este segundo tribunal se compone de dos Ministros de Corte de Apelaciones designados anualmente por el Presidente de la República y de un ingeniero agrónomo, que también designa el Ejecutivo a propuesta del Consejo General de Ingenieros Agrónomos. Este profesional puede ser funcionario público.

No son apelables y, en consecuencia, se resuelven en única instancia por el Tribunal Agrario Provincial, la solicitud del propietario para que se suspenda la toma de posesión material del inmueble expropiado; la reclamación del propietario por no habersele reconocido su derecho a reserva; la reclamación del propietario porque no se le reservó la superficie suficiente o no se excluyó de la expropiación la cabida correspondiente y, en general, diversas reclamaciones relativas a las tierras que debe conservar el propietario expropiado.

El proyecto añade que "en contra de las resoluciones de los Tribunales Agrarios Provinciales no procederá recurso alguno, excepto el recurso de apelación para ante el Tribunal Agrario de Apelaciones, que sólo será admisible en contra de las sentencias definitivas que se dicten en aquellas materias que los Tribunales Agrarios Provinciales deban conocer en primera instancia".

Estas últimas se refieren a las reclamaciones sobre procedencia de la expropiación, en los casos en que el proyecto permite reclamar, y las relativas a tasaciones e indemnizaciones.

El proyecto establece que "contra las sentencias de los Tribunales Agrarios de Apelaciones no procederá recurso alguno".

De esto se desprende que los asuntos de que conoce en única instancia el Tribunal Agrario Provincial no son susceptibles de recurso de casación de forma; que en las reclamaciones que admiten excepcionalmente, segunda instancia, no son apelables los incidentes que en ellas se promuevan, y, lo que es más grave, no puede acudir ante la Corte Suprema por vicios de forma de las sentencias o por infracción de ley que influya en lo dispositivo del fallo, lo que significa que el tribunal supremo, que no es fundamentalmente de casación, no podrá intervenir ni en la forma ni en el fondo de resoluciones judiciales definitivas que afectan a la propiedad y a la libertad de los ciudadanos.

Por último, el proyecto limita las facultades disciplinarias de la Corte Suprema, al exigir la unanimidad de ese tribunal y el fundamento de su decisión para dictar una orden de no innovar en asuntos de que conozca por la vía de la queja, esto es por faltas o abusos cometidos por los tribunales de la reforma agraria.

Es interesante anotar, además, que la Corporación de la Reforma Agraria queda facultada para exigir imperativamente a los agricultores toda clase de datos sobre sus explotaciones. El proyecto dice que "los que no formularen las declaraciones a que se refiere este artículo o las hicieren incompletas o falsas, serán sancionados con una multa de hasta 10 por ciento del avalúo para los efectos de la contribución territorial... sin perjuicio de que la Corporación de la Reforma Agraria pueda obtener los datos o antecedentes requeridos de otras fuentes". Y aquí viene un precepto notable: "En este último caso, los acuerdos o resoluciones que dicte la Corporación sobre la base de los datos por ella reunidos se considerarán definitivos y no podrán ser impugnados ante las autoridades administrativas o judiciales".

Las resoluciones o acuerdos de la Corporación de la Reforma Agraria, adoptados sin la presencia de legítimo contradictor, tienen la fuerza de cosa juzgada y deben

acatarse por la Administración Pública y por los tribunales, lo que constituye un nuevo cercenamiento de las facultades de los jueces.

No hacen falta más consideraciones para que se manifieste del propio texto de la reforma agraria que ella no consulta un régimen adecuado de defensa jurídica de los particulares a quienes afecta. Los tribunales son predominantemente técnicos y dependen en alta medida del Gobierno. A menudo se niega el derecho a acudir a los tribunales o se restringen los recursos que puedan hacerse valer ante ellos. Se obliga a los jueces a aceptar sin examen ciertos acuerdos de la Corporación de la Reforma Agraria. Finalmente, la Corte Suprema no puede velar por la correcta aplicación de las leyes en materias de tanta trascendencia y aun sus facultades disciplinarias están limitadas, con lo cual el tribunal supremo está imposibilitado de prestar todo el amparo a los derechos ciudadanos, como lo exige el orden jurídico y el libre desenvolvimiento de la vida republicana.

32.— EL PROYECTO DE REFORMA AGRARIA Y EL ORDEN CONSTITUCIONAL

El Gobierno envió a la Cámara de Diputados una indicación al proyecto de reforma agraria, en virtud de la cual se suspendería la entrada en vigor de aquellas disposiciones del proyecto que requieren la enmienda constitucional que estudia el Congreso.

Se reconoce así explícita y oficialmente que el proyecto enviado por el Ejecutivo al Congreso y que éste ha aceptado tramitar es contrario a la Constitución vigente, a la única que rige en el país, lo que coloca a los poderes públicos en una posición jurídica más que discutible.

La opinión más frecuente estima que el proyecto de reforma agraria viola la actual garantía constitucional de la propiedad, al permitir la ocupación material de los predios por la Corporación de la Reforma Agraria, antes de que se pague la indemnización al dueño y al fijar ésta con un criterio y con unas modalidades de pago que la Constitución no admite.

El examen del proyecto demuestra, sin embargo, que su inconstitucionalidad es mucho más profunda, pues viola preceptos de la Constitución que la enmienda propuesta por el Gobierno no ha modificado y

porque viola, además, los mismos principios que establece la reforma constitucional del Ejecutivo.

En consecuencia, aunque se apruebe el proyecto de reforma constitucional y se debilita con él sensiblemente la garantía de la propiedad, el proyecto seguirá siendo contrario a la Constitución.

Vamos a enumerar someramente estas infracciones a la Carta Fundamental, prescindiendo del hecho que el proyecto se tramita en el Congreso en oposición flagrante a las normas de pago de las indemnizaciones y de la que prohíbe la incautación material intempestiva de los predios.

A) Son contrarias a la Constitución aquellas causales de expropiación que no se fundan en calidades o situaciones objetivas de los predios, sino en la conducta de sus propietarios. La utilidad pública o la función social de la propiedad son condiciones o circunstancias de éstas, y no resultan de actitudes personales de sus propietarios.

B) Es contraria a la Constitución la norma que presume mal explotados los predios agrícolas, porque contraviene la igualdad ante la ley, al colocar a una clase de ciudadanos (los agricultores que posean predios de más de 15 hectáreas), en la necesidad de rendir prueba de que su conducta no es reprochable ni antisocial.

C) Es contraria a la Constitución la norma que castiga con la expropiación al arrendador que viola normas legales sobre arriendos, por lo dicho en el punto A), y además, porque la supuesta utilidad pública o función social que desempeñaría la propiedad afectada no se califica en la ley expropiatoria, sino en un decreto con fuerza de ley que estaría por dictarse.

D) Es contraria a la Constitución la ficción de que el avalúo fiscal de la propiedad es equivalente al perjuicio sufrido por el propietario expropiado, porque el texto constitucional vigente y la reforma pendiente exigen "indemnización", esto es, resarcimiento del daño o perjuicio. La falta de indemnización resulta más patente si se considera que el valor del avalúo fiscal se pagará generalmente en 25 años. Refuerza lo dicho la circunstancia de que el mismo proyecto desvaloriza los bonos a la mitad de su valor nominal, lo que indica que la indemnización ficticia es muy poco más de la mitad del avalúo fiscal.

E) Es contrario a la Constitución el régimen discriminatorio de modalidades de pago de la indemnización, porque el derecho del propietario a ser indemnizado implica que deben pagársele los perjuicios que sufre, cualquiera que sea la causa de la expropiación, y de hecho el proyecto no establece la misma indemnización, al ordenar que en algunos casos el propietario la reciba con un uno por ciento al contado y el saldo en 25 años; en otros casos, con 33 por ciento al contado y el saldo en 5 años; y en otros, con la totalidad al contado.

F) El carácter subjetivo y discriminatorio de las expropiaciones y de su indemnización, respectivamente, da a las primeras el carácter de pena. Siendo así, es contraria a la Constitución la norma que penaliza con la expropiación determinados actos realizados con anterioridad, porque las penas no pueden ser retroactivas.

G) Dado el carácter penal de las expropiaciones, aquellas en que no hay recurso contra el acuerdo del Consejo Nacional Agrario son contrarias a la Constitución, cuando implican condenar a un individuo sin proceso y por una comisión que no es tribunal.

H) Es contrario a la Constitución el sistema de liquidar los derechos de terceros sobre los predios, cuando el valor de éstos no está consignado en el tribunal, sino en una parte ínfima, pues implica privar a los terceros de su propiedad sobre sus derechos, sin proceso expropiatorio y sin indemnización.

Pueden tal vez citarse otras violaciones al texto y al espíritu de la Constitución. A esto hay que añadir numerosas disposiciones que repugnan al más elemental criterio jurídico de un régimen libre, como los poderes absolutos concedidos a los funcionarios para expropiar tierras, para disponer de ellas y para regimentar la vida y la actividad de los futuros agricultores. Igualmente repugna al sentido jurídico la denegación normal del derecho de acudir a la justicia respecto a decisiones que afectan a la propiedad y a la libertad. La creación de tribunales especiales técnicos con fuerte acento gubernamental y la ausencia de la Corte Suprema con todo el peso de su autoridad, rematan esta nueva estructura jurídica, ajena a nuestro derecho, y que está llamada a ejercer una influencia profunda sobre la vida, bienes y derechos de los ciudadanos.

33.— LA REFORMA AGRARIA Y LA REVOLUCION EN LIBERTAD

El Gobierno del Presidente Frei se ha singularizado ante la opinión pública nacional y extranjera por el lema de la "revolución en libertad", que resume su programa.

Revolución, porque los propósitos políticos del señor Frei envuelven la necesidad de cambiar las estructuras y las instituciones anacrónicas e injustas. En libertad, porque los cambios se plantean dentro del régimen de derecho y para el perfeccionamiento de la libertad de todos.

El proyecto de reforma agraria implica, sí, una revolución en el peor sentido de esta palabra. Cambio brusco, drástico y total no sólo de estructuras injustas u obsoletas, sino trastorno sustancial de nuestro régimen agrícola, ataque a las formas jurídicas existentes, incluyendo valores humanos y materiales irrecuperables, desconocimiento de todo lo útil de la situación agraria actual y planificación de ésta a partir de cero.

En este sentido, el proyecto es una revolución, pero ciertamente no se trata de la revolución en libertad. El trastorno que significa esta reforma agraria rompe los moldes jurídicos que son garantía de la libertad. Y este proceso no desemboca —co-

mo se ha dicho— en la confirmación y multiplicación de la propiedad privada, sino que engendra modos de tenencia de la tierra de tipo innegablemente colectivista, calcados de los que imperan en los regímenes socialistas y comunistas.

Las naturales resistencias que provoca este proyecto no se deben a que él destruya el latifundio o hiera determinados intereses. El verdadero motivo de la viva polémica que ha despertado es que el latifundio se reemplaza por la cooperativa estatal y los intereses particulares por los intereses políticos y de los funcionarios.

El problema fundamental de este proyecto es la efectiva amenaza a la libertad que anidan sus disposiciones. No habrá, pues, ningún amigo sincero de la libertad que, leyendo con imparcialidad el proyecto de reforma agraria, no vea en él un espíritu opuesto al que ha alentado y alienta a la democracia chilena.

De prosperar esta orientación de la reforma agraria, se habrá iniciado en el país una revolución, que se iniciará en el campo, pero que, por su propia lógica interna, nadie sabe dónde puede terminar. Este tipo de revolución significaría, sin duda, el naufragio de la revolución en libertad y la peor de las burlas al electorado democrático del país.

www.archivopatriciaoylwin.cl