

4692

REPUBLICA DE CHⁱ de la Democracia
Cristiana.



Ministro de Minería, lo mismo
Ministro de Gobierno

DIARIO DE SESIONES DEL SENADO

PUBLICACION OFICIAL.

LEGISLATURA 312^a, EXTRAORDINARIA.

Sesión 26^a, en miércoles 20 de enero de 1971

APARTADO

Discurso del Honorable Senador señor
Patricio Aylwin Azócar

REFORMA CONSTITUCIONAL.



www.archivopatriciaoylwin.cl



REFORMA CONSTITUCIONAL.

El señor AYLWIN.—Por haber intervenido en el debate del proyecto en la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, me parece que debo exponer algunas ideas ahora en la discusión general en la Sala.

Ya los Honorables señores Palma, Noemi y Carmona han señalado nuestra posición favorable a la nacionalización de la gran minería del cobre, la trascendente tarea cumplida por el Gobierno democratacristiano al iniciar el proceso de recuperación de esa riqueza para Chile, y las observaciones que nos merece el proyecto del Ejecutivo, en cuanto a la forma de completar ese proceso y a la continuidad que debe tener la política nacional en esta materia.

Dentro del debate general, me corresponde ocuparme en algunos aspectos preferentemente jurídicos que el proyecto plantea.

El Gobierno ha decidido abordar la nacionalización de la gran minería del cobre mediante una reforma constitucional, y la iniciativa correspondiente enviada al Congreso contiene normas de diversa especie.

Unas, de carácter permanente, tratan del derecho del Estado sobre las minas y de las concesiones mineras; de las reglas especiales sobre indemnización en expropiaciones de las empresas no cupríferas de la gran minería; de la extensión de esas normas a la nacionalización de todas las riquezas o recursos naturales, bienes o empresas, y de la eficacia o ineficacia jurídica de ciertos contratos o convenios celebrados por el Estado.

Las otras, de carácter transitorio, regulan la situación de los actuales dueños de pertenencias mineras, mientras se dicta la ley que establezca el régimen futuro de las concesiones, y norman en particular el sistema de expropiación de los bienes destinados a la explotación de la llamada gran minería del cobre, incluida la Compañía Minera Andina.

Posición constructiva de la Democracia Cristiana.

El señor Ministro de Minería, lo mismo que varios señores Senadores de Gobierno que han hablado, entre ellos el Honorable señor Altamirano, han reconocido la posición constructiva en que los Senadores de la Oposición nos hemos colocado frente al proyecto.

La Democracia Cristiana tiene la conciencia de haber sido el movimiento político que, bajo el Gobierno del Presidente Frei, inició la nacionalización del cobre en Chile. Ya el Honorable señor Palma destacó el significado profundo de la obra entonces realizada y cómo ella sirve de base al nuevo paso que, en esta etapa, se pretende dar.

El programa de la última elección presidencial de la Democracia Cristiana contenía el propósito de llegar a la nacionalización integral del cobre. Por eso, frente a esta iniciativa no adoptamos una posición oportunista que busque ventajas partidistas. Nuestro propósito es servir sólo los intereses de Chile, contribuyendo con nuestros criterios a encontrar la mejor forma de realizar una tarea nacional que nos compromete a todos los chilenos.

Interrogantes frente al proyecto.

El estudio del proyecto plantea diversas interrogantes: ¿Es necesaria una reforma constitucional para hacer la nacionalización del cobre? ¿Qué significa la declaración constitucional de dominio absoluto del Estado sobre las minas y de qué manera afecta a la actividad minera, en especial a la pequeña y mediana minería? ¿De qué nacionalizaciones se trata de legislar en este proyecto? ¿Las del cobre? ¿Las de la gran minería en general o las de cualquier riqueza o empresa productiva del país? ¿Qué criterios básicos regirán las nacionalizaciones a que se refiere

esta iniciativa? ¿Qué valor se reconoce a los llamados contratos leyes, y qué queda de los derechos adquiridos por los particulares dentro del orden jurídico vigente?

Nos proponemos dar respuesta a estas interrogantes. Y dentro de la brevedad del tiempo de que disponemos, trataremos de ser estrictamente precisos.

¿Reforma constitucional o ley?

A nuestro juicio, no es indispensable una reforma constitucional para nacionalizar el cobre chileno. Sin embargo, planteado el proyecto en esta forma, admitimos que es conveniente establecer en la Carta Fundamental algunos principios o ideas básicas y fundamentales que sirvan de criterio para la nacionalización de la gran minería. Y en ese sentido hemos respaldado, sin perjuicio de las indicaciones que hemos sugerido, las enmiendas formuladas al texto permanente de la Constitución, como fueron las propuestas al número 10 del artículo 10. En cambio, creemos bastante discutible, como procedimiento para hacer la nacionalización misma, el utilizar disposiciones transitorias de la Ley Suprema. Suscribimos las opiniones que, a este respecto, emitió el Profesor de Derecho Constitucional señor Guzmán Dinator, haciendo presente que, cuando menos, estos preceptos rompen la morfología de la Constitución Política chilena; rompen el tema propio de una Constitución. Por nuestra parte, pensamos que las normas transitorias no tienen otra fuerza, por regla general, que la de disposiciones simplemente legales.

Dominio del Estado sobre las minas.

En cuanto a la segunda cuestión, el dominio del Estado y los derechos de los particulares sobre las minas, los princi-

pios que establece el proyecto confirman la concepción jurídica y los criterios establecidos en el Código Civil chileno y en la antigua legislación minera nacional, en cuanto afirman que el Estado es dueño absoluto, exclusivo, con un dominio inalienable e imprescriptible, de todas las minas de Chile.

Tal concepto lo suscribimos plenamente. Está incorporado a la tradición jurídica chilena, y propusimos incorporarlo en un proyecto de reforma constitucional que trató el Congreso en 1966.

¿Cuál es la principal consecuencia práctica de esa declaración de dominio exclusivo del Estado? Algo que conviene destacar. El concesionario a quien se otorga la facultad de explotar una mina no es dueño del yacimiento. Tiene un derecho a explotarlo, pero no incorpora a su patrimonio la riqueza minera del país. En consecuencia, cada vez que se trate de expropiar o nacionalizar este tipo de riquezas, no tendrá derecho a ser indemnizado por el valor del yacimiento minero, de la riqueza minera, puesto que no era suya ni tenía derecho a ella, sino que pertenecía al Estado.

Tanto estaba vigente este concepto en el derecho chileno, que quiero recordar que en los convenios que se celebraron durante el Gobierno del Presidente Frei y mediante los cuales el Estado adquirió la mayoría de las acciones en ciertas empresas de la gran minería, no se consideró el valor de los yacimientos, pues se admitió que ellos no eran propiedad de los concesionarios, sino que pertenecían al Estado.

Concesiones mineras.

Ahora bien, junto con establecer que el Estado es dueño de los yacimientos mineros, el proyecto le otorga la facultad de entregar concesiones a los particulares para la explotación, exploración e investi-

gación de los mismos, salvo determinadas sustancias, como los hidrocarburos, líquidos y gaseosos y las materias radiactivas, que se reservan al Estado. En esto, la verdad es que tampoco se innova sustancialmente respecto al régimen vigente, pues el Código de Minería califica de concesión a lo que llama pertenencia. No obstante, es indudable que el texto de la reforma constitucional viene a clarificar o poner término a toda posible discusión sobre la naturaleza del derecho del concesionario, quien tiene un derecho que emana del Estado para la explotación del yacimiento.

Se ha hecho cuestión —el Honorable señor Bulnes lo destacó en su discurso— sobre la necesidad de establecer en la Constitución la naturaleza del derecho del concesionario, declarando que es un derecho real.

Por nuestra parte, pensamos que es el Código de Minería o la ley que regula el régimen de las concesiones mineras el texto llamado a precisar la naturaleza de ese derecho, tal como ocurre actualmente. En la Constitución vigente no hay norma que precise la naturaleza y alcance de ese derecho, lo que deja entregado al Código de Minería. Lo mismo sucede en el texto constitucional vigente con el derecho de aguas, que luego de declarar el dominio nacional sobre ellas, faculta al Estado para otorgar concesión, siendo el Código de Aguas el que precisa la naturaleza del derecho del concesionario.

Derechos de los mineros.

Sin embargo, estamos de acuerdo en que la ley debe precisar la naturaleza de ese derecho, otorgándole cierta estabilidad. Entendemos que mediante esta reforma no se pretende eliminar la participación del empresario privado, del minero chileno, persona particular que llevada por su iniciativa quiere explotar esta ri-

queza del país; que no se pretende estatificar toda la actividad minera de nuestro país y que, en consecuencia, las concesiones tendrán que importar cierta especie de compromiso entre el Estado y el concesionario, en virtud del cual este último se obliga a realizar determinado programa de explotación dentro de cierto plazo, con la seguridad de ejercitar ese derecho, sin ser privado de él, salvo expropiación.

A nuestro juicio, se trata de un derecho sobre la concesión, que no afecta a la inalienabilidad del dominio del Estado sobre el yacimiento minero, pero que otorga una especie de derecho real administrativo al concesionario, semejante al que tiene el titular de una concesión de aguas.

El Honorable señor Bulnes afirmó que los actuales concesionarios quedan con este proyecto en una situación de absoluta indefensión para lo futuro. Al respecto, debo recordar que la iniciativa original, tal como venía, evidentemente dejaba a todo concesionario, y, lo que es más grave, en especial a los pequeños y medianos mineros, absolutamente indefensos, puesto que el artículo 15 transitorio del proyecto del Gobierno, que pasa a ser 16, sólo les conservaba en calidad de concesionarios y mientras se dictara la nueva ley un derecho de uso y goce, privándolos de toda disposición, con lo cual, naturalmente, se los dejaría al margen de toda posibilidad de crédito y de toda opción racional de explotación de esta actividad económica, lo que provocaría su paralización.

Por tal motivo, junto con el Honorable señor Fuentealba y en cumplimiento a instrucciones de nuestro partido, presentamos indicación destinada a lograr tres objetivos.

Primero; resolver el problema de los actuales titulares de derecho minero, los cuales sin contar con una norma de la naturaleza de la que proponemos, quedarían en una inestabilidad total y absoluta, privados del derecho de disposición.

Segundo, resolver la situación de los actuales concesionarios frente a la nueva ley que se dicte para determinar la forma y condición de las concesiones mineras, que bien podrían llegar a desconocer la situación vigente de las mismas.

Nuestro propósito es que la nueva ley garantice la permanencia de los actuales derechos mineros, en calidad de concesiones, sujetas, como es natural, en cuanto a sus efectos, a las disposiciones de la nueva ley. En el caso de tratarse de concesionarios que no pertenezcan a la gran minería, la nueva legislación debe otorgarles un plazo para que cumplan las condiciones o requisitos que ella exige para otorgarles amparo o garantía legal.

El señor BULNES SANFUENTES.— ¿Me permite una interrupción, señor Senador?

El señor AYLWIN.—Con mucho gusto, pero con cargo al tiempo de Su Señoría, aunque ignoro si todavía le queda.

El señor BULNES SANFUENTES.— Como manifesté en mi discurso de la mañana, la indicación de los Senadores demócratacristianos al artículo 16 transitorio —que concurrí a aprobar con mi voto— es para los mineros una garantía muy precaria, porque ella contiene sólo dos ideas.

La primera es que mientras no se dicte el nuevo Código de Minería, que ya sabemos que se denominará ley general de Minas, para quitarle toda la importancia posible, se aplicarán las disposiciones del actual Código.

La segunda idea es que el actual titular de la pertenencia minera se considerará concesionario sin más trámite, bajo el amparo de la nueva ley. Pero la garantía que le da durará el tiempo que transcurra hasta que se dicte la nueva ley, porque cuando ello suceda regirá la disposición permanente que se ha incorporado a la Constitución, en la cual se deja al legislador en plena y absoluta libertad para

determinar, a su arbitrio, los derechos y obligaciones del minero y la forma de extensión de la concesión.

Por eso, desde el momento mismo en que dispongamos de una nueva ley, el minero perderá todo amparo constitucional. Las garantías constitucionales tienen por objeto establecer lo que el legislador no puede hacer. Son de por sí una limitación al poder del legislador. En materia de pequeña y mediana minería, como también de la gran minería, el legislador podrá hacer lo que quiera: cercenar como le parezca los derechos del minero, abolirlos. Por consiguiente, el minero estará destituido, como dije, de toda garantía constitucional cuando se dicte la nueva ley. Y lo que no puedo entender es que los Senadores de la Democracia Cristiana que tuvieron el cuidado de proteger la situación del minero por unos pocos meses que transcurrirán entre la aprobación de esta reforma constitucional y la dictación de la ley general de Minas, sin embargo, no hayan considerado importante darle un mínimo de estabilidad, como se proponía en mi indicación, para los años y decenas de años que vendrán.

El señor AYLWIN.— Recupero la palabra, señor Presidente.

Quisiera hacer presente que el Honorable señor Bulnes está equivocado.

Primero, la indicación que Su Señoría propuso acerca de la disposición transitoria decimoquinta sólo decía relación al tiempo intermedio entre la vigencia de esta enmienda constitucional y la nueva ley.

El señor BULNES SANFUENTES.— La indicación que presenté se refiere a una norma permanente.

El señor AYLWIN.—De acuerdo.

En cambio, nuestra indicación a la norma transitoria decimoquinta contiene tres ideas. El inciso primero, que regirá durante el tiempo que transcurra entre la vigencia de la enmienda constitucional y la dictación de la nueva ley, y que dispo-

ne que “los titulares de derechos mineros seguirán regidos por la legislación vigente en cuanto al ejercicio de éstos en calidad de concesionarios.” El inciso segundo, que contiene una norma para la nueva ley: “los derechos mineros a que se refiere el inciso anterior subsistirán bajo el imperio de la nueva ley.” Es decir, no puede sostenerse que la norma propuesta por nosotros rija sólo hasta la vigencia de la nueva ley, porque dispone todo lo contrario: el inciso primero tendrá vigor hasta la vigencia de la nueva ley, y el inciso segundo, a partir de la vigencia de la nueva ley.

El inciso segundo de la norma aprobada por la Comisión dice: “Los derechos mineros a que se refiere el inciso anterior subsistirán bajo el imperio de la nueva ley, pero en cuanto a sus goces y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las disposiciones de la nueva ley. Si se trata de minas que no sean de las que la ley califica de gran minería, la ley otorgará a los concesionarios un plazo para cumplir los nuevos requisitos que se establezcan para merecer amparo y garantías legales.”

El señor BULNES SANFUENTES.— ¿Me concede una interrupción, señor Senador, para no molestarlo más?

¿Qué dice la disposición en el fondo? Que el titular de la pertenencia minera se entenderá, bajo la nueva ley, concesionario minero. Eso lo reconozco. Pero también dispone que los efectos de esa concesión serán determinados libremente por el legislador. Por eso, la nueva ley prevalecerá sobre lo actual.

Yo quería otorgar al minero una garantía mínima, establecer una disposición permanente: primero, que sus derechos constituirían un derecho real; segundo, que sus reclamaciones fueran ventiladas ante los tribunales ordinarios y no ante autoridades administrativas; y, tercero, que las causas de extinción de la conce-

sión, las que forman el sistema de amparo, tenían que depender de hechos imputables al minero y no del mero arbitrio del legislador. Estas eran garantías mínimas para el futuro que, desgraciadamente, la Comisión rechazó.

El señor AYLWIN.— Por desgracia, tengo escaso tiempo, señor Senador.

Sin embargo, quiero decir que la indicación formulada por el Honorable señor Bulnes contenía una serie de afirmaciones sobre la naturaleza del derecho del concesionario que, repito, nos pareció que debía ser asunto propio de la ley.

Al votar esta materia, dijimos, sin embargo, que no tendríamos inconveniente en aprobar una indicación de esa especie en el segundo informe, si se encontraba una redacción adecuada que dejara en claro que no se otorgaba al minero derecho sobre el yacimiento.

Deseo agregar que, respecto del derecho existente, la situación no se innova en absoluto, porque si hoy día, bajo la Constitución vigente, se modifica el régimen del Código de Minería sobre amparo al derecho de minas, de acuerdo con la ley de Efecto Retroactivo de las Leyes, las nuevas normas sobre amparo tendrían que aplicarse aun a las pertenencias actualmente constituidas. En consecuencia, conforme a esas nuevas normas, podrían quedar caducadas todas aquellas pertenencias que no cumplieran con los requisitos que la nueva ley exija.

Ese es el derecho vigente, y en esta materia no se innova.

Quería levantar el cargo que parece desprenderse de las afirmaciones del Honorable señor Bulnes, en cuanto a que los Senadores democratacristianos no habríamos tenido interés en proteger a los pequeños y medianos mineros. Precisamente, fuimos nosotros quienes presentamos una indicación a la disposición decimoquinta transitoria, que tiene especial significación, por garantizar la estabilidad de

los actuales concesionarios de derechos mineros.

Sólo legislamos sobre nacionalizaciones de la gran minería.

El tercer problema que me planteaba es sobre qué nacionalizaciones estamos legislando.

En verdad, el primitivo proyecto enviado por el Gobierno comprendía tres materias distintas: la expropiación de los bienes necesarios para la explotación de cualquier empresa de la gran minería, la regulación de las expropiaciones de cualquier recurso o riqueza natural o elementos destinados a su aprovechamiento y, en el artículo transitorio, las reglas específicas sobre expropiación de la gran minería del cobre.

Sostuvimos que era incurrir en una especie de contrabando pretender aprovechar el consenso nacional sobre la nacionalización de la gran minería del cobre para aplicar las normas específicas que se establecieran para ella, o las que se establecieran para la gran minería nacional, al resto de las actividades económicas.

El inciso primero de la letra c) del artículo 1º del proyecto, tal como venía redactado primitivamente, significaba, lisa y llanamente, hacer expropiables, pagaderas a treinta años sobre la base del costo original, deducidas las amortizaciones, castigos y depreciaciones, etcétera —lo que conforme al régimen tributario chileno representaba que al cabo de diez años de establecida una empresa no se le pagaría un peso por indemnización—, todas las riquezas naturales chilenas, todos los bienes o elementos destinados al aprovechamiento de los recursos naturales del país; vale decir, todas las empresas industriales y comerciales, pues no existe actividad de esa especie que no esté destinada al aprovechamiento de las riquezas naturales.

Estimamos que este inciso —se nos explicó que su intención no era la señalada— que evidentemente trascendía del objeto del proyecto, debía ser eliminado. Así lo propusimos, y nuestra idea se aprobó.

Los demócratacristianos no tenemos inconveniente en tratar, en su oportunidad, nacionalizaciones de otros recursos naturales del país ajenos a la gran minería y considerar el régimen de la propiedad social que quiere establecerse. Pero creemos que esas materias deben plantearse en proyectos específicos, que podamos estudiar con la debida calma y tiempo, y respecto de los cuales cada sector pueda manifestar con claridad y seriedad sus puntos de vista.

Por lo demás, el inciso tercero del número 10 del artículo 10, vigente desde la reforma de 1966, expresamente permite nacionalizar por ley recursos naturales, bienes de producción u otros que se declaren de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país.

Esta disposición establece textualmente que “cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo” de tales recursos o bienes. Evidentemente, “reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros”, significa nacionalizar. No se trata de crear nuevos bienes, sino de que los que están fuera del dominio del Estado se trasladen o pasen a éste; es decir, sean nacionalizados.

Dentro del espíritu y del texto de la reforma constitucional vigente, la forma o medio jurídico de realizar tal nacionalización es la expropiación prevista en el inciso cuarto del mencionado número 10: en virtud de una ley se regula la indemnización equitativa a que haya lugar, tomando en cuenta los intereses de la colectividad y los del afectado. Vale decir, es perfectamente posible —y me parece absolutamente claro— nacionalizar en

Chile cualquier riqueza o recurso natural conforme a los preceptos vigentes sobre expropiación contenidos en el inciso cuarto del número 10 del artículo 10 de la Carta Fundamental.

Nosotros estamos de acuerdo en establecer otro tipo de normas para la gran minería; pero no creemos que sea ocasión de legislar sobre otras actividades y establecer reglas especiales para ello.

La indicación destinada a suprimir el inciso a que me refiero se aprobó y, por ello, el régimen que el precepto disponía quedó limitado a las nacionalizaciones de la gran minería.

Régimen de las nacionalizaciones de la gran minería.

¿En qué consiste el régimen establecido para estas nacionalizaciones de la gran minería?

Antes de continuar, quiero preguntar al señor Presidente cuántos minutos me restan.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Un minuto, señor Senador.

El señor AYLWIN.—¿Algún Comité podría cederme parte de su tiempo?

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—No hubo acuerdo para cederse tiempo entre los Comités.

El señor AYLWIN.—La verdad es que todavía tengo que desarrollar varias ideas complementarias en la materia.

El señor GARCIA.—Por acuerdo unánime de la Sala, Su Señoría podría continuar su intervención.

El señor AYLWIN.—Ojalá se pudiera.

Como hemos resuelto votar a las 8 de la noche, me permito hacer la siguiente sugerencia. No sé si se puede obtener algún acuerdo al respecto. Ruego a la Mesa que solicite el asentimiento necesario para que, en vista de que votaremos a las 8 de la noche, de que son apenas las cinco

y media y de que queda sólo un orador inscrito para intervenir, el Honorable señor Luengo,...

El señor LUENGO.—No ocuparé todo el tiempo que me corresponde.

El señor AYLWIN.—...al Honorable señor Miranda, que no terminó sus observaciones, y al Senador que habla se nos conceda algún tiempo para concluir nuestras ideas.

El señor JEREZ.—¿Cuánto tiempo necesita, señor Senador?

El señor AYLWIN.—Calculo que unos veinte minutos.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Para acceder a la petición formulada se requiere acuerdo de Comités.

El señor SILVA ULLOA.—Todos los Comités estamos en la Sala. Tengo la autorización del Comité Socialista.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Sólo falta el asentimiento del Comité Comunista.

El señor JEREZ.—No hay inconveniente.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Conforme.

El señor AGUIRRE DOOLAN.—¿Qué acuerdo se ha tomado, señor Presidente? ¿Se concederán veinte minutos al Honorable señor Aylwin y veinte al Honorable señor Miranda?

El señor CARMONA.—Así se acordó.

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—¿Cuánto tiempo necesita, Honorable señor Aylwin?

El señor AYLWIN.—Calculo que veinte minutos.

El señor JEREZ.—Concedámosle veinticinco, señor Presidente, para que no haya problema.

El señor AYLWIN.—Señor Presidente, agradezco a los distintos Comités y a todos los señores Senadores su deferencia, que me permitirá desarrollar con más tranquilidad algunas ideas.

¿En qué consiste el régimen que se ha

concebido para la nacionalización de la gran minería? El proyecto del Gobierno sobre esta materia establece, en su artículo 1º, letra b), una norma bastante categórica: "Cuando se trate de expropiación de terrenos superficiales, edificios, construcciones, plantas, instalaciones, maquinarias, equipos, medios de transporte, incluyendo ferrocarriles particulares, herramientas, útiles y bienes muebles, servidumbres activas, bienes y derechos de cualquier clase, aún inmateriales, necesarios para la normal explotación de las empresas mineras que la ley califique como gran minería, el monto de la indemnización será el costo original de dichos bienes, deducidas las amortizaciones, depreciaciones, castigos, agotamiento de minas y desvalorización por obsolescencia. El Estado tomará posesión material inmediata de los bienes una vez que entre en vigencia la orden de expropiación. La indemnización será pagada en dinero, a menos que el expropiado acepte otra forma de pago, en un plazo de treinta años, y con un interés del tres por ciento anual."

Ahora bien, nosotros formulamos algunas críticas a esta disposición; concretamente, la de que ella era demasiado rígida y podría resultar extremadamente injusta en muchos casos.

Puede que dicha norma sea legítima o razonable tratándose de expropiar a una gran compañía del cobre que posee enormes capitales y que haya tenido una rentabilidad inmensa. Pero también podría aplicarse posteriormente a la gran minería del hierro, salitre u otros minerales que puedan tener rentabilidades muy pequeñas y respecto de los cuales una norma de esta especie podría resultar exorbitante. Esta disposición habría de aplicarse a los bienes, ya pertenezcan a la gran empresa minera, a sus filiales o a terceros que tienen bienes propios destinados a la explotación de la gran minería; y entonces, el dueño de un camión

destinado habitualmente a la explotación de la gran minería del cobre podría ser expropiado a treinta años por el valor de costo, deducidas las amortizaciones, lo que resulta una monstruosidad.

Nos pareció, por consiguiente, necesario dar mayor flexibilidad al precepto y precisar, al mismo tiempo, que éste se aplicaría sólo respecto de los bienes directamente destinados a la explotación de la gran minería, porque no es lo mismo decir "directamente destinado" que decir "necesario para la explotación" de la gran minería. Podría ocurrir que un bien aparentemente muy extraño a la gran minería, perteneciente a terceros, resultare necesario. La norma, tal como ha quedado redactada como fruto de la indicación que presenté en compañía del Honorable señor Fuentealba, que hizo suya el Honorable señor Bulnes y que en definitiva fue aprobada por acuerdo general de la Comisión con algunas modificaciones ampliatorias de los conceptos, dispone que sólo se aplica a los bienes directamente destinados, *aunque no exclusivamente destinados*, a la gran minería; y que el procedimiento de expropiación que allí se fija es facultativo; vale decir, el Estado puede fijar la indemnización sobre la base del costo original deducidas las amortizaciones, etcétera, y puede no hacerlo, como puede también considerar en la regulación de la indemnización la rentabilidad excesiva que haya tenido la empresa afectada por la expropiación.

Nacionalización y expropiación.

Pero este precepto, tal como estaba concebido en el proyecto, hablaba de "expropiación". Lo acabo de leer, y los señores Senadores recordarán el vocablo. En la Comisión, el Honorable señor Miranda propuso reemplazarlo por "nacionalización", y en tal sentido hubo acuer-

do, como asimismo para incorporar esa palabra al inciso tercero del número 10 del artículo 10 que antes leí, que faculta a la ley para reservar al Estado el dominio exclusivo de ciertos recursos naturales y de otros bienes de importancia preeminente para la economía. El texto ha quedado de modo que faculta a la ley para "nacionalizar o reservar al Estado". A nuestro juicio, la palabra agregada no hace sino esclarecer un concepto que, como lo demostré, estaba en la disposición, y establece expresamente en la Constitución Política la institución jurídica de la nacionalización.

El proyecto del Gobierno mantenía en esta materia el sistema en actual vigencia en la Constitución Política, según el cual la nacionalización se realiza por medio de una expropiación. Y tan así era que el inciso segundo del artículo 16 transitorio, que trata de la nacionalización del cobre, específicamente dice: "*Esta nacionalización por expropiación se efectúa de acuerdo a las reglas siguientes:*".

En los debates de la Comisión tuvimos oportunidad de escuchar a distinguidos profesores, entre ellos al profesor de Derecho de Minería, señor Armando Uribe, quien nos ilustró sobre la evolución de los conceptos jurídicos en esta materia y, en especial, sobre el nacimiento, en el derecho, del concepto de nacionalización como concepto distinto del de expropiación. La materia es de sumo interés, pero en verdad no está todavía perfectamente elaborada en la doctrina.

El Honorable señor Miranda expuso en su discurso los criterios que, de acuerdo con la tesis del profesor Katzarov, de la Universidad de Sofía, expresada en su libro "Teoría del Estado y la Propiedad", distinguen la nacionalización de la expropiación.

Por lo que he estudiado, la materia no tiene tratamiento universal en el derecho. En la legislación francesa se entien-

de que la nacionalización se realiza por medio de una expropiación. Tengo a mano un trabajo del Profesor Georges Vedel sobre la técnica de las nacionalizaciones, publicado en la revista "Droit Social" de febrero de 1946, en el que dice que "en la práctica francesa, toda nacionalización se acompaña de una expropiación." Y luego agrega que "uno encuentra en la transferencia de propiedad impuesta a los particulares una categoría clásica de nuestro derecho público: la expropiación por causa de utilidad pública. Resulta obvio, por lo demás, que estas transferencias por nacionalización implican un ensanchamiento y acomodación de la categoría tradicional de la expropiación."

Otros autores, como el profesor Katzarov, tratan de individualizar la nacionalización como una institución distinta. Partiendo del supuesto de que así sea, yo creo que se puede perfeccionar, sobre la base de los conceptos que el derecho comparado proporciona, una teoría que distinga la nacionalización de la expropiación.

A mi juicio, el precepto aprobado necesita perfeccionarse. En efecto, ¿cuáles son los caracteres distintivos que los autores señalan para la nacionalización? Que, a diferencia de la expropiación, que recae sobre bienes específicos, la nacionalización recae sobre categorías de bienes o de actividades que se estima que no deben quedar entregados a manos de los particulares, sino en las del sector público. Siendo así, la nacionalización recae sobre empresas en conjunto y no sobre bienes específicos; y el texto aprobado, que estaba concebido para expropiación de terrenos superficiales, ferrocarriles, medios de transporte y maquinarias, se aplica a una institución que de por sí es genérica. Yo creo que debiéramos hablar de la "nacionalización de las empresas de la gran minería del cobre" o de "los derechos en esas empresas" o de "los bienes

afectos o destinados a esas empresas” en su conjunto.

Sobre el particular, quisiera citar al propio Profesor Katzarov. Este dice que “en cuanto a su extensión, la nacionalización tiene por finalidad transferir o conferir al Estado: a) ciertas actividades o ciertas ramas de la economía; b) ciertas empresas de importancia primordial para la economía nacional; o c) finalmente, la actividad económica en su conjunto.” Y luego, en otra parte, señala que “la nacionalización se realiza, por regla general, sobre empresas económicas completas, tomadas como “Goodwill” o “fondos de comercio” o como una especie de “universitas” (es el caso de las nacionalizaciones de bancos, de compañías de seguros, de empresas industriales y de minas) y solamente en una pequeña medida o de manera excepcional, sobre bienes corporales, tales como muebles o herramientas agrícolas.”

El mismo concepto desarrolla el Profesor Vedel, a que antes me referí, al tratar de la técnica de la nacionalización. Dice así: “Es preciso destacar que la nacionalización tiene por objeto transferir al Estado medios de producción, y que esto conduce a hacer recaer la expropiación no sobre una serie de bienes individualizados tomados “ut singuli” sino sobre un conjunto orgánico orientado hacia cierta producción (en el sentido más amplio de esta palabra). La substitución por la propiedad pública de la propiedad privada tiene por objetivo último un cambio de empresario. La técnica jurídica ofrece también un medio suplementario: no será necesario en principio expropiar la sociedad de su patrimonio; el cuadro social puede ser preservado; bastará expropiar a los accionistas a los cuales sustituirá el Estado. La práctica de la economía mixta se había encaminado hacia tal procedimiento.”

A mi juicio, estos conceptos del Profe-

sor Vedel y del Profesor Katzarov reafirman la tesis expuesta por el Honorable señor Noemi en la sesión de ayer, y que nos proponemos sugerir para el segundo informe por medio de indicaciones tendientes a que la nacionalización recaiga sobre las empresas y sobre las acciones de ellas que no pertenezcan al Estado chileno.

¿Cuántos minutos me restan, señor Presidente?

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Siete u ocho minutos, señor Senador.

Contratos leyes y derechos adquiridos.

El señor AYLWIN.—El último tema en el cual quiero ocuparme en forma muy breve es el relativo a los contratos leyes y a los derechos adquiridos.

Cuando en 1965 discutimos los Convenios del Cobre, los Senadores democratacristianos sostuvimos, por intermedio del Senador que habla, que la ley que se proponía dictar no constituía un contrato ley, y que los decretos de inversión que en virtud de ese precepto legal se pudieran dictar no inhabilitarían al Estado para modificar, cuando lo estimare conveniente, el régimen jurídico sobre la materia, sin perjuicio de las compensaciones por los daños efectivos que pudieran ocasionarse.

En el discurso que pronuncié en octubre de 1965, dije que “el Estado, como encargado de realizar el bien común, conserva siempre su atribución inalienable de resolver lo que sea necesario o conveniente al interés público, aunque ello pueda llegar hasta modificar o extinguir unilateralmente la relación jurídica nacida de estos contratos, en cuyo caso debe pagar al contratante o beneficiario a quien prive de su derecho, la indemnización pecuniaria que corresponda por el perjuicio que le cause.” Y agregué: “Si el legislador

estima necesario para el interés nacional modificar o extinguir” derechos o situaciones nacidas de decretos de inversión, “puede hacerlo, de modo expreso e inequívoco”, sin perjuicio de que en tal caso pueda comprometer la responsabilidad pecuniaria del Estado.

El proyecto presentado por el Supremo Gobierno contiene una disposición sobre esta materia, que dice lo siguiente:

“Cuando por razones de interés general la ley modifique los derechos de los particulares, sea para reducirlos o imponerles gravámenes, sea para privarlos de ellos, no podrán éstos invocar beneficios, franquicias, liberaciones o garantías que emanen de acuerdos, convenios, convenciones o contratos celebrados con el Estado o con sus autoridades, aun cuando hayan sido otorgados en cumplimiento o con sujeción a leyes anteriores a las medidas adoptadas, o hayan sido aprobados por dichas leyes.”

Nosotros consideramos excesivos esos términos, pues, a nuestro juicio, se presentaban para cualquier forma de abuso y ponían en peligro todos los derechos adquiridos. El asesor jurídico de Su Excelencia el Presidente de la República, y Presidente del Consejo de Defensa del Estado, abogado y profesor don Eduardo Novoa, precisando el alcance del precepto ante la Comisión, según rola en la página 35 de los documentos anexos, dijo textualmente:

“Cuando se trata de dejar sin efecto, por razones de interés general, un derecho adquirido o un beneficio o privilegio obtenido en virtud de un acuerdo, convención o contrato, no puede oponerse a la decisión del Estado absolutamente ninguna excepción, ni siquiera el reclamo de una indemnización... En dicha norma está incorporado el principio de que el interés general prima sobre el particular y que el Estado no puede comprometer, enajenar, ni disponer de ese interés general

para cederlo en beneficio de un particular.”

Para ilustrar el alcance de sus palabras, el señor Novoa señaló que una disposición de esta especie era indispensable para poder hacer una reforma previsional, lo que significaba que aun los derechos adquiridos en materia previsional eran abrogados por el texto constitucional propuesto por el Ejecutivo. Los representantes del Gobierno dejaron de manifiesto que no era ésa su intención, lo cual, por lo demás, aparecía también claro de las palabras del Presidente de la República en el discurso que pronunció al firmar el mensaje en que proponía el proyecto. Sus palabras rolan a fojas 342 de los documentos anexos, y expresan:

“Con este proyecto se da término definitivamente a toda posibilidad de existencia de contratos leyes. El Estado queda en libertad para modificar lo que haya pactado con particulares, si así lo requiere el interés nacional, sin otra obligación que la de indemnizar al afectado.”

Compartimos la tesis de Su Excelencia el Presidente de la República, y sobre esa base presentamos una indicación que fue analizada por la Comisión, conjuntamente con otra del Honorable señor Bulnes. Del estudio de estas indicaciones resultó un texto que, a mi juicio, limita claramente la cuestión al problema de lo que la jurisprudencia de la Corte Suprema ha llamado contratos leyes, aunque, en mi opinión, no tengan verdaderamente ese carácter. El inciso que se agrega dice así:

“En los casos en que el Estado o sus organismos hayan celebrado o celebren con la debida autorización o aprobación de la ley, contratos o convenciones de cualquier clase en que se comprometan a mantener en favor de particulares determinados regímenes legales o tributarios, tratamientos administrativos especiales o franquicias de cualquier especie, estos regímenes, tratamientos o franquicias po-

drán ser modificados o extinguidos por la ley por razón de interés general. La ley podrá, en tales casos, establecer una indemnización en favor de los afectados.”

El señor FERRANDO (Vicepresidente).—Ha terminado el tiempo de Su Señoría.

El señor AYLWIN.— Le agradeceré concederme un minuto más, señor Presidente.

El señor LUENGO.—Yo se lo cedo de mi tiempo, señor Senador.

El señor AYLWIN.—Muchas gracias.

Esa norma consagra, a mi juicio, una buena salida; aunque sigo creyendo que deberíamos precisar el alcance del derecho a indemnización que tiene el propietario, garantizarlo en la Constitución y

no dejarlo entregado sólo a la facultad del legislador.

Termino, señor Presidente, expresando —deseaba tratar otras cosas, pero no alcancé a hacerlo— que los Senadores demócratacristianos votaremos en general a favor el proyecto, y en el segundo informe aportaremos nuestros criterios para tratar de mejorarlo.

Al mismo tiempo, deseo, en nombre de los Senadores integrantes de la Comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento, expresar nuestros agradecimientos al personal de Comisiones que con tanta laboriosidad y celo trabajó en el despacho de este proyecto y para tener a tiempo las actas y el informe.