



Universidad de Chile

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Privado

## **LA CONFIGURACIÓN DEL DERECHO DE PROPIEDAD DURANTE LA REFORMA AGRARIA: LAS COOPERATIVAS Y LAS EXPROPIACIONES**

**Memoria de prueba para optar al grado de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales**

Sofía Parvex Díaz

Profesora guía: María Agnes Salah Abusleme

Santiago de Chile

2022

*“La propiedad debe ser colectiva. ¿Por qué estas tierras inmensas pertenecen a un hombre que no las trabaja, que apenas las conoce?”*

*Admita siquiera que la tierra, por derecho, es más de aquel que la fecunda, de aquel que la hace prosperar.*

*¿Qué valía esta hacienda cuando Ud. llegó?*

*Muy poco. Y si hoy vale, es por el trabajo que en ella hay cristalizado.”*

*Espejo sin imagen – María Flora Yáñez (1936)*

## ÍNDICE

<b>RESUMEN</b> .....	3
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	4
<b>CAPÍTULO I: Las cooperativas campesinas como forma de organización jurídico social de la propiedad.</b> .....	12
Caracterización de las Cooperativas.....	12
El derecho a poseer .....	17
El derecho a usar .....	21
El derecho a administrar.....	22
El derecho a percibir los frutos .....	23
El derecho al capital .....	24
El derecho a la seguridad.....	24
El incidente de la transmisibilidad.....	25
El incidente de la ausencia de términos.....	26
La prohibición de hacer un uso indebido de la cosa .....	27
La responsabilidad en la ejecución .....	27
La ocupación .....	28
La accesión.....	28
La tradición.....	29
La sucesión por causa de muerte.....	29
La prescripción.....	31
La ley.....	32
<b>CAPÍTULO II: Las expropiaciones en la Ley N°15.020 y N°16.640 de Reforma Agraria.</b> .....	34
Límites a la propiedad .....	34
La facilitación a la expropiación .....	40
¿Propiedad privada individual o propiedad comunitaria? .....	41
<b>CAPÍTULO III: Análisis jurisprudencial (1968-1973)</b> .....	49
Las herramientas de reclamación contenidas en la Ley N°16.640.....	49
Jurisprudencia en cuanto a acciones de reclamación.....	51
<b>CONCLUSIONES</b> .....	59
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	62
<b>ANEXO</b> .....	64

## RESUMEN

En el presente trabajo se analizarán los elementos que permiten explicar que, durante el periodo de la reforma agraria, se buscó configurar un nuevo orden en cuanto al derecho de propiedad privada.

Para esto, el esquema de trabajo se dividirá en dos partes. En la primera se analizarán las cooperativas y se trabajará sobre la base del modelo de propiedad de Honoré, con el fin de comparar los elementos de la propiedad privada y la propiedad comunitaria, para en una segunda parte, analizar las leyes expropiatorias relacionadas con el proceso de reforma agraria. Para esto se trabajará directamente con las leyes de expropiación para ver así cual era el objetivo de éstas y a qué tipo de propiedad se quería realmente llegar. Por último, se analizarán los fallos dictados por los tribunales ordinarios de justicia sobre expropiación, bajo los mecanismos que contenía la propia Ley N°16.640. Esto se realizará mediante una recopilación judicial entre los años 1968 y 1973.

El objetivo del trabajo es poder esclarecer si tanto las cooperativas como las expropiaciones llevaron a configurar una nueva forma de entender la propiedad privada o si simplemente se seguía bajo el mismo régimen de propiedad privada con algunas modificaciones.

## INTRODUCCIÓN

Para empezar, es necesario hacer referencia a las clasificaciones sobre los conceptos de propiedad con el objetivo de lograr un mayor entendimiento sobre la nueva configuración del derecho de propiedad.

La doctrina liberal-individualista elaboró un concepto de propiedad privada con los siguientes caracteres: absoluta, exclusiva, ilimitada en su cantidad, perpetua y transmisible.<sup>1</sup>

La propiedad privada individual en Chile descansaba fuertemente en el estatuto constitucional de 1833<sup>2</sup> bajo una noción de una propiedad privada individual exclusiva, perpetua e inviolable, donde el titular del dominio podía gozar y disponer de ella arbitrariamente, no siendo en contra de la ley o del derecho ajeno.

Durante el siglo XIX los códigos de derecho privado tienen de alguna manera un valor constitucional, lo que da a las declaraciones de principios en ellos contenidos una significancia especial. Este concepto rigió mucho tiempo en nuestro país, y las leyes de reforma agraria fueron las encargadas de traer un nuevo concepto de propiedad.

Las limitaciones al derecho de dominio eran bastante escasas, sólo algunas pocas imponían limitaciones en favor del interés público, centrándose, por tanto, en la protección de la propiedad privada libre. En aquella época, se pensaba la propiedad privada como un derecho natural, anterior a la creación de los Estados, y, por consecuencia, inviolable. Esta concepción de la propiedad tiene su origen en el artículo 544 del Código Civil francés, en donde se reviste a la propiedad como “el derecho de usar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga un uso de estas prohibido por las leyes o los reglamentos”.<sup>3</sup> Este artículo caracteriza al derecho de propiedad como un derecho subjetivo, personal, exclusivo y libremente transferible, derivado del derecho inalienable de los individuos. Esta fue la inspiración más importante de los códigos decimonónicos, entre ellos el chileno, lo cual da origen a un régimen de propiedad privada absoluta.

---

<sup>1</sup> (Novoa, 1983, pág. 47)

<sup>2</sup> (Brahm, "El concepto de propiedad en el Código napoleónico; una nueva interpretación en su artículo 544 en la historiografía jurídica alemana", 1996)

<sup>3</sup> Código Civil Francés (buscar traducción)

Con la Constitución de 1925 se puso fin al régimen de propiedad privada absoluta<sup>4</sup>, dando paso a un sistema de propiedad privada limitada, donde se incluyeron por primera vez las expropiaciones, las cuales tenían como uno de los fines la ejecución de diversos planes de obras públicas, lo que llevó a que la Constitución entregara las herramientas necesarias para lograr estos objetivos. Esto derivó en un cambio de la noción de propiedad introduciendo el concepto de interés público como una limitación a la propiedad privada.<sup>5</sup>

En 1967, se modificó el texto constitucional con la Ley N°16.615, en donde se sustituye el artículo 10 N°10 por el siguiente:

“Se garantiza a todos los habitantes de la república: El derecho de propiedad en sus diversas especies.

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”. Acá se introduce por primera vez en Chile la noción de función social en la Constitución, estableciéndola como un límite a la propiedad privada. Aún este precepto no nos dice mucho. Luego continúa.

“La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”.

En este tercer inciso se establecen los límites de lo que se puede comprender por función social, enumerando que será en caso de los intereses del Estado, de utilidad o salubridad pública, etc. Luego se introduce “y la elevación de las condiciones del común de los habitantes”, ahí es cuando podemos preguntar si la propiedad privada individual no estaba cumpliendo ese rol, ¿acaso algún otro tipo de propiedad si lo haría? O ¿Cómo podrían cumplir este precepto sin cambiar en la sustancia lo que había significado la propiedad hasta ese entonces?

Continúa el artículo... “nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por cusa de utilidad pública o de interés social,

---

<sup>4</sup> (Novoa, 1983, pág. 49)

<sup>5</sup> (Novoa, 1983, pág. 53)

calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados”. Hasta acá podemos hablar de un cierre en el momento de la propiedad privada limitada y de un comienzo para la propiedad privada social.

Esta reforma se llevó a cabo, bajo la influencia de la Constitución de Weimar<sup>6</sup> que conceptualizaba el derecho de propiedad como susceptible de ser limitado en pos de los intereses generales de la nación, bajo la idea de que la propiedad obliga, por lo que su uso debe ir en estricto beneficio de la comunidad. Esto inició una *constitucionalización* del derecho de propiedad, que ya deja de estar contenido sólo en el Código Civil y de pertenecer al ámbito del derecho privado, para ser mirado bajo el amparo constitucional.<sup>7</sup>

Posteriormente, el artículo proseguía “nadie puede ser privado de la de su dominio; ni de una parte de ella, o del derecho que ella tuviere” “... si no, en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley”. Fue acá donde se consideró como excepción la posibilidad de expropiar por razón de utilidad pública sólo con una ley que así lo dijera. Terminaba el inciso, “En este caso, se dará previamente al dueño de la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente”.

De este modo, ya en 1971, se introducía gradualmente un sistema de propiedad privada social, la cual ampliaba las herramientas necesarias para limitar la propiedad en los casos señalados. Dando amplias facultades a la capacidad expropiatoria (expropiación como herramienta principal del derecho de propiedad social), la cual se vio robustecida por la eliminación de la exigencia del pago previo de la indemnización establecida en las constituciones de 1833 y 1925, autorizando al Estado para especificar en una ley, la oportunidad, monto y modo de pago de las expropiaciones.

Esta nueva regulación permitió la realización de importantes proyectos, tales como la reforma agraria, la nacionalización de la gran minería del cobre y la reserva constitucional de las propiedades mineras del Estado. Así, para 1971, el derecho chileno contaba con una regulación suficientemente transformadora como para otorgar al país una nueva configuración del derecho de propiedad.

---

<sup>6</sup> (Novoa, 1983, pág. 51)

<sup>7</sup> (Novoa, 1983, pág. 53)

¿Una nueva concepción de propiedad?

Tras la revolución francesa, se instauró un Código Civil en donde la propiedad se consolida como un derecho subjetivo, que tiene las características de ser absoluto, perpetuo y exclusivo. Su artículo 544 dice así « *la propriété étant un droit de jouir et disposer des choses de la manière la plus absolue, pourvu qu'on n'en fasse pas un usage prohibé par les lois ou par les règlements* ». Que se traduce como: “la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, con tal que no se haga uso de estas prohibidos por las leyes o el reglamento”. Con lo anterior, debe considerarse que, según lo dicho por el profesor Enrique Brahm “El Código francés, si bien entró en vigor a comienzos del siglo XIX, el siglo del liberalismo es fruto de una evolución que madura durante el XVIII, el siglo del absolutismo ilustrado, ..., por lo que el Código apunta en esta misma dirección”.<sup>8</sup>

En otras palabras, podemos decir que existía un derecho de propiedad como un derecho inherente a las personas y que no podía ser modificado por un tercero, sólo siguiendo el ciclo de vida de los derechos, que se expresa en que el derecho nace, se adquiere y finalmente el derecho se pierde.<sup>9</sup> Este derecho de propiedad privada tan fuerte llegó a Chile como herencia del Código francés, por eso nuestro artículo 582 reza así, “El dominio (que se llama también propiedad), es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno”.<sup>10</sup>

La reforma agraria se llevó acabo en Chile buscando ser una solución al problema sobre la distribución de la tierra. Donde eran unos pocos latifundistas los dueños de éstas, lo que acarrea no solo problemas económicos sino también sociales. Económicos debido a que eran pocos los dueños de las grandes tierras, su explotación no era la adecuada, y las tierras que explotaban los trabajadores de los fundos, lo hacían por escasas remuneraciones, acumulándose tierra no explotada por doquier afectando a la economía, requiriéndose, obviamente de su explotación para que la economía nacional siguiera su proceso productivo.<sup>11</sup>

---

<sup>8</sup> (Brahm, "El concepto de propiedad en el Código napoleónico; una nueva interpretación en su artículo 544 en la historiografía jurídica alemana", 1996, pág. 8)

<sup>9</sup> (Renner, 1949, pág. 49)

<sup>10</sup> Código Civil, art 582.

<sup>11</sup> (Fontaine, 2001, pág. 55)

Tal como señala Fontaine, la reforma agraria se dio bajo tres ejes fundamentales: (1) En torno a la escasa productividad en los campos explotados, en donde no era capaz de abastecer las necesidades de la población. (2) Las grandes extensiones de tierra en mano de unos pocos, lo que no permitía su adecuada explotación, por muchas veces los latifundistas no tenían la capacidad económica para explotar toda la tierra. (3) La situación del campesino, que vivía marginado de todo los avances sociales y educaciones, lo que no permitía una movilidad social.<sup>12</sup>

Con el gobierno de Allende, la propiedad, bajo la política socialista marxista, comenzó a ser entendida como una herramienta destinada a propender la realización del pueblo, que por lo mismo solo tenía sentido desde su función social, y ya no limitada por ella.<sup>13</sup> Uno de los objetivos de la Unidad Popular era transformar la estructura capitalista subdesarrollada y dependiente de la sociedad chilena, creando condiciones que lleven al socialismo, y para eso fue necesario el cambio de paradigma sobre la propiedad chilena.<sup>14</sup> En donde ésta se supeditaba a la función social, que es igual al bienestar del pueblo por sobre el bienestar individual.

Tras identificar los objetivos y fundamentos de la reforma agraria, se puede evidenciar por qué era necesario que existiera un nuevo concepto en el derecho de propiedad, sometido a la función social, para que estos proyectos se llevaran a cabo. Era imposible hacerlo de otra manera. La reforma constitucional fue la piedra angular de una seguidilla de reformas para concebir la propiedad como algo común para todos y donde todos debían tener acceso. Con el gobierno de Salvador Allende esto se intensificó, ya que la vía chilena al socialismo<sup>15</sup> sólo era posible al cambiar la concepción que se tenía hasta entonces de la propiedad, donde lo importante ya no era la inviolabilidad de ésta, sino que todos pudieran acceder a ella por igual, poniendo al interés nacional de la comunidad por sobre el interés personal, justificando las expropiaciones en pos del interés colectivo.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> (Fontaine, 2001, pág. 74)

<sup>13</sup> (Avendaño, 2017, pág. 258)

<sup>14</sup> (Martner, 1988, pág. 44)

<sup>15</sup> (Avendaño, 2017, pág. 255)

<sup>16</sup> (Martner, 1988, pág. 44)

Pero ¿por qué se dice que se pasó a un nuevo concepto de propiedad?<sup>17</sup> Podría decirse ya a esta altura, que el cambio introducido en la propiedad debido a su dimensión social hace hablar de un cambio de paradigma, pero no es suficiente para explicar los sucesos que ocurrieron en la práctica durante esta época para sacar aún esa conclusión.<sup>18</sup>

Sabemos que la reforma agraria fue una reforma que afectó directamente a la estructura de la tierra, en donde ella pasó a ser redistribuida en manos de los campesinos que no tenían acceso producto de una desigualdad social que perpetuaba la amplia brecha social entre las distintas clases sociales de aquel entonces. Lo que ocurrió en la práctica fue que se expropiaron ciertos predios y latifundios y pasaron a manos de la Corporación de la Reforma Agraria, para en un segundo momento, ser asignados a aquellas familias que les correspondiera la tierra.<sup>19</sup> Sin embargo, lo que llama la atención es el concepto de expropiación, si bien es cierto que actualmente está presente en casi todas las legislaciones del mundo con ciertas limitaciones, en aquella época lo que se buscaba hacer era ir más allá,<sup>20</sup> basta ver las causales de expropiación de las distintas leyes para darse cuenta de que el objetivo era romper con la concepción capitalista de la propiedad y pasar a una concepción socialista marxista de ella ya en una última instancia. Durante el gobierno de Alessandri lo que se buscaba con la reforma agraria era aumentar la productividad del suelo, muchos de ellos abandonados dado que los grandes latifundistas no podían dar abasto en la explotación de la tierra.<sup>21</sup> Fue ahí donde, el día 27 de noviembre de 1962 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°15.020 sobre reforma agraria, la cual fue uno de los hitos más trascendentes dentro del proceso de socialización del derecho de propiedad que hemos estado discutiendo. En el proceso que con ella se inicia se llegaría a configurar un nuevo concepto de derecho de propiedad en el ámbito de los bienes raíces agrícolas. Esta ley en cuestión definía y contenía en forma paradigmática todos los temas y materias en torno a los cuales estaba centrada la discusión en materia de derecho de propiedad y que seguiría en el centro de atención hasta comienzo de la década de los setenta.

Luego en el gobierno de Frei Montalva, esta reforma se profundizó dándole una connotación social a la redistribución de tierras. Decía que la reforma agraria tenía por objeto “incorporar

---

<sup>17</sup> (Novoa, 1983, pág. 47)

<sup>18</sup> (Bengoa, 2016, pág. 61)

<sup>19</sup> (José Garrido, 1988, pág. 212)

<sup>20</sup> (Bengoa, 2016, pág. 77)

<sup>21</sup> (José Garrido, 1988, pág. 65)

en plenitud al campesino a la vida social, económica y política de nuestra nación, de la cual estaba excluido de hecho (...) y abrir oportunidades para que los hombres de trabajo y esfuerzo lleguen a ser propietarios”.<sup>22</sup>

No es necesario haber sido “freísta” o cercano a sus ideas, crítico o enemigo de sus conspiraciones, para no comprender lo profético de sus planteamientos en estas materias. Quizá este fue el asunto público número uno del presidente. Tenía claridad plena sobre lo que estaba haciendo y debía hacer. Frei consideraba con claridad que abría el campo a nuevos propietarios, que se constituiría una nueva clase social, una clase media rural, y que ella sería fiel a la democracia cristiana, esto es, el centro político. El mundo giraba hacia la industrialización de los campos, las cooperativas de producción integradas entre agricultura y agroindustria, a los centros productivos modernos.<sup>23</sup>

El diagnóstico era claro y certero. Era imposible un país con esas desigualdades. Mucho se discutía en esos años acerca del carácter feudal de la agricultura, del latifundio, de las haciendas. Decían en ese entonces que el inquilinaje era la forma criolla de esclavitud.<sup>24</sup>

El día 28 de julio de 1967 se publicó en el Diario Oficial la Ley N°16.640, esta segunda ley de Reforma Agraria que vino a profundizar la conocida “Ley del Macetero” dictada por Alessandri

Finalmente, con el gobierno de Allende Gossens, la reforma se radicalizó, lo que llevó a entender la redistribución de la tierra, la formación de cooperativas agrícolas y la mayor entrega de autonomía a los campesinos en la conducción del proceso, como una de las principales estrategias del gobierno para lograr el “socialismo por la vía institucional”.<sup>25</sup> Sólo a partir del tercer momento de esta reforma podemos hablar de un nuevo sentido del concepto de propiedad privada, desprendido de un núcleo de intereses predominantemente individuales y,

---

<sup>22</sup> (Bengoa, 2016, pág. 61)

<sup>23</sup> (Bengoa, 2016, pág. 61)

<sup>24</sup> (Fontaine, 2001, pág. 177)

<sup>25</sup> (Monreal, 1975, pág. 14)

sobre todo, fuertemente capitalista y, por tanto, enfocado principalmente en la eficiencia de la producción.<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup> (Bengoa, 2016, pág. 32)

## **CAPÍTULO I: Las cooperativas campesinas como forma de organización jurídico social de la propiedad**

Podemos entender a las cooperativas campesinas como una forma de asociación en donde los agricultores ponen en común sus recursos para trabajar la tierra en forma conjunta y en comunidad. Según el artículo primero de la Ley General de Cooperativas, “son cooperativas las sociedades que, teniendo un objeto esencial de ayuda mutua, se rigen con arreglo a sus disposiciones”.

En 1960 se dictó el DFL N°326 conocido como Ley General de Cooperativas y se modificó en 1963 con la Ley N°15.020 sobre Reforma Agraria. Este cambio sentó las bases del cooperativismo de aquella época. Con la creación de la Corporación de Reforma Agraria se impulsaron las cooperativas agrícolas de asignatarios de tierras expropiadas.<sup>27</sup> En 1965 se creó la Comisión Nacional Coordinadora de Cooperativas para después pasar al ámbito universitario en donde en la Universidad Católica de Chile se creó el Instituto de Estudios Cooperativos y en la Universidad de Chile se implementó la Carrera de Técnico en Cooperativas.<sup>28</sup>

### Caracterización de las Cooperativas

Es importante hacer una pequeña caracterización de las cooperativas, viendo sus principales requisitos y características, dado que, si no se da cuenta de las principales innovaciones de cada etapa, se hace difícil lograr el objetivo de este capítulo.

Ni la definición de las cooperativas ni su historia son suficientes para permitirnos hacer un análisis de ellas. Es relevante hacer alusión a ciertos elementos para caracterizarlas de manera íntegra. De esta forma, existe un amplio aspecto de rubros en los que las cooperativas han incursionado, siendo su prioridad aquel sector que les permita satisfacer una necesidad a través de la cooperación y ayuda mutua. Es por ello que el cooperativismo se ha desarrollado en diversas áreas y de diferentes formas, las cuales se detallarán a continuación.<sup>29</sup>

---

<sup>27</sup> (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014, pág. 14)

<sup>28</sup> (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014, pág. 14)

<sup>29</sup> (Vergara, 2014, pág. 103)

Bajo este contexto, se distinguen tres tipos de cooperativas: cooperativas de servicio y consumo, cooperativas de trabajo y cooperativas de apoyo a la producción. Las cooperativas de servicio nacieron ante la necesidad de sus socios de acceder a bienes y servicios, ya sea debido a la falta de acceso de éstos en el mercado o a la desatención del Estado. Acá los socios/beneficiarios actúan como clientes/socios. Dentro de esta categoría se encuentran las cooperativas de consumo, ahorro y crédito, agua potable, eléctricas y otros servicios.<sup>30</sup>

Por otra parte, existen las cooperativas de producción, las cuales fueron creadas para fomentar las tareas de producción y desarrollar la economía a escala, ayudando a que los productores de menor tamaño pudieran acceder a los bienes necesarios que por sí solos no hubieran obtenido.<sup>31</sup> Generalmente, en este tipo de cooperativas existe un socio que asume el rol de proveedor, delegándosele la administración de todas las materias primas o bienes que requiera la conducción dirigida. El objetivo de este tipo de cooperativas es generar mayores oportunidades de desarrollo a todos los socios a través de una administración distinta de propiedad privada individual. Acá se encuentran las cooperativas de pescadores, mineras, agrícolas, entre otras.<sup>32</sup>

Finalmente, tenemos las cooperativas de trabajo, que difieren de las demás en su objeto de creación debido a que nacen de la idea de satisfacer la necesidad de sus socios. Lo que se busca es que, a través de la ayuda mutua, generar una “empresa” que otorgue salarios dignos, estabilidad y condiciones laborales óptimas para el proceso productivo, que por cuenta propia, no habría sido posible de lograr. Este tipo de cooperativas ha servido para mejorar las condiciones laborales y desarrollo de distintos oficios, tales como cooperativas de taxistas, jardineros, asesoras del hogar, etc.<sup>33</sup>

Las cooperativas campesinas se encuentran en el segundo grupo antes descrito, por lo que nos centraremos en las características de aquellas dejando de lado el resto de las categorías para estos efectos.

---

<sup>30</sup> (Vergara, 2014, pág. 96)

<sup>31</sup> (Vergara, 2014, pág. 97)

<sup>32</sup> (Vergara, 2014, pág. 96)

<sup>33</sup> (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014, pág. 15 )

En el mundo rural, se pueden distinguir dos grandes grupos de cooperativas. Por una parte, las cooperativas agrícolas que agrupan a medianos y pequeños productores y, por otra parte, las cooperativas campesinas que surgen a partir de los diversos procesos de reforma agraria desarrollados en América Latina.<sup>34</sup> A grandes rasgos, las cooperativas campesinas son asociaciones de pequeños parceleros y productores, los cuales comercializan los productos agrícolas que ellos mismos producen. En Chile, estas organizaciones han experimentado diversos escenarios desde su nacimiento. Así, por ejemplo, durante el periodo comprendido entre 1960 y 1970, las cooperativas campesinas fueron promovidas por el Gobierno a través de diferentes organismos públicos, como el Instituto de Desarrollo Agropecuario (INDAP). Sin embargo, esto contrasta ampliamente con lo acontecido durante la década de los 70, en donde organizaciones se vieron duramente reprimidas durante la dictadura militar, haciendo desaparecer un importante número importante de ellas: de un total de 300 cooperativas en 1966, sólo encontramos 30 de ellas para el año 1998.<sup>35</sup>

Volviendo a la historia de las cooperativas, en 1964 comenzó un periodo de fomento estatal de las cooperativas, impulsado por el presidente demócrata cristiano, Eduardo Frei Montalva. Es en este periodo que las cooperativas tienen su mayor desarrollo en la historia del país, pasando a ser un instrumento del Estado para las políticas reformistas sobre todo en el sector rural, donde gracias a las cooperativas campesinas se comienzan a llevar a cabo los primeros procesos de reforma agraria.<sup>36</sup>

El modo de operar de las cooperativas campesinas durante la reforma agraria era el siguiente: Producida una vez la expropiación en un predio y habiendo la Corporación de Reforma Agraria tomado posesión de éste, se procedía a la instalación de un asentamiento campesino. El asentamiento era la etapa transitoria inicial de la organización social y económica de las cooperativas campesinas, en la cual se explotaban las tierras expropiadas por la CORA<sup>37</sup>. Este periodo duraba desde la toma de posesión material hasta que se les destinaba en conformidad al artículo 67 de la Ley N°16.640. La CORA tomaba posesión del predio expropiado e instalaba un asentamiento campesino. El asentamiento era la etapa transitoria de la

---

<sup>34</sup> (Vergara, 2014)

<sup>35</sup> (Ministerio de Economía, Fomento y Turismo, 2014)

<sup>36</sup> (Vergara, 2014, pág. 34)

<sup>37</sup> Corporación de Reforma Agraria.

organización social y económica de los campesinos, la cual tenía como objetivo explotar los predios, capacitar a los campesinos, organizarlos en cooperativas y organizaciones de base, construyendo así la infraestructura mínima para el desarrollo de una vida familiar y comunitaria de ellos. La ley exigía la modalidad de asentamiento para que esto ocurriera. Las sociedades especiales que regulaban las relaciones entre los campesinos y la CORA, para la explotación del predio, se denominaban Sociedades de Reforma Agraria o SARA, las que se consideraban cooperativas para los efectos de formar federaciones entre ellas, que se denominaban federaciones de asentamiento.<sup>38</sup>

Las cooperativas campesinas fueron una herramienta transformadora porque llevaron a la propiedad a ser entendida en comunidad, privilegiando los intereses de la cooperativa, lo colectivo por sobre los intereses individuales de cada uno. Sabemos que lo imperante en Chile hasta ese entonces era el individualismo en cuanto a la propiedad, que ésta se consagraba como una propiedad individual, exclusiva, inviolable y perpetua, donde el titular del dominio podía gozar y disponer de ella a su arbitrio. Este concepto pasa a cambiar con la llegada de las cooperativas como forma de organización económica social.

Ahora, resulta interesante ver si realmente las cooperativas transformaron, en parte, la concepción de propiedad durante el desarrollo de la reforma agraria en Chile. Para eso se trabajará bajo el modelo de propiedad de Honoré para analizar las cooperativas desde esta óptica.

El modelo de propiedad de Honoré está desarrollado en su texto *Ownership*<sup>39</sup>. Trata sobre como la propiedad es una de las características centrales de la sociedad humana, llegando a desarrollar el punto que para alguien a la cual no le es familiar el concepto de propiedad, es una persona que no está inmersa en el mundo de las relaciones humanas, jurídicas o económicas básicas de todo ser humano. El autor propone establecer un esquema básico de los estándares para clasificar la propiedad, como, por ejemplo, quien tiene los derechos reales, los deberes o cualquier otro incidente que aplique directamente, en un caso cualquiera, para la persona que tiene el mejor derecho de la propiedad.<sup>40</sup> Honoré previene que todo este esquema bajo el cual

---

<sup>38</sup> (Fontaine, 2001, pág. 88)

<sup>39</sup> (Honoré, 1993)

<sup>40</sup> (Honoré, 1993)

trabaja está considerado bajo un esquema liberal de la propiedad, entiéndase aquel como un concepto de propiedad privada individual.<sup>41</sup> Después propone hablar sobre el título, sobre el sistema que los diferentes ordenamientos adoptan para decidir quién es el legítimo dueño de la propiedad, y en el caso de que dos personas reclamen un derecho, que prioridad tiene una por sobre otra para reclamar aquel.

Después, Honoré trata brevemente el tema de cuando la propiedad es dividida en dos o más personas. Finalmente, las restricciones a la propiedad en pos del interés social y público.

Honoré define a la propiedad liberal<sup>42</sup> como “el mayor interés posible en una cosa, en la que un sistema maduro, admite la existencia de un interés en las cosas”.<sup>43</sup> El concepto de *ownership*<sup>44</sup> en todas partes del mundo es igual, en Rusia, Francia, China o Inglaterra. Que alguien posea algo quiere decir, en otros términos, que nadie más tiene el derecho que tiene esa persona sobre la cosa. La persona tiene el derecho para usar la cosa, para impedir que otros la usen, para prestarla, para venderla o *live it by will*.<sup>45</sup> Es en este contexto donde la propiedad privada individual tiene su desarrollo. Pero el autor también explica que, en la Unión Soviética, por ejemplo, algunos temas como la tierra propiamente tal, o las *collective farms*.<sup>46</sup> estaban separadas de la propiedad (la propiedad bajo el concepto liberal). La noción de las cosas como fuera del comercio va en la línea de aquellas que no son sujetas a la propiedad privada individual, solamente si hay una regulación potente del Estado. Aquel concepto de propiedad se dio en Inglaterra en la baja edad media, en donde la *tierra* no era susceptible de ser concebida como *propiedad*. Esto porque los estándares bajo los cuales se tomaba en cuenta a la hora de clasificar la propiedad eran tan diametralmente distantes de la concepción que ellos tenían de la tierra<sup>47</sup>, que la analogía no era posible de realizar. Simplemente los estándares no aplicaban<sup>48</sup>. De todas formas, sería un error pensar que estas tierras no podían ser poseídas, en el sentido de que sería error pensar que un sistema legal no era aplicable para estas tierras, o que no reconocían a la

---

<sup>41</sup> (Honoré, 1993)

<sup>42</sup> Propiedad liberal es asimilada a la propiedad privada individual.

<sup>43</sup> (Honoré, 1993, pág. 108)

<sup>44</sup> La facultad de poseer.

<sup>45</sup> Dejarlo a voluntad.

<sup>46</sup> Granjas o predios colectivos.

<sup>47</sup> Concepción tomada en cuenta, dada la división de la sociedad, entre Señores y Siervos.

<sup>48</sup> (Honoré, 1993, pág. 109)

propiedad, simplemente tenían un diferente concepto de ésta, un concepto que se aleja diametralmente a lo conocido como propiedad liberal.

No hay duda alguna de que en las sociedades liberales la lista de cosas que son susceptibles de ser poseídas bajo la propiedad privada son mucho más amplias que en un sistema socialista. El sistema socialista permite algo distinto que el sistema liberal. La evidencia indica que los sistemas socialistas reconocen la propiedad privada concebida bajo el sistema liberal, solo que optan por limitar su propiedad en vez de ampliarla.<sup>49</sup>

Sin embargo, con la tierra ocurre un fenómeno extraño. La relación entre el “dueño” y la tierra, incluye mucho más que el “dueño” como tal. Incluso se puede considerar como dueño, aquella persona que no tiene título para con la cosa, pero pese a ello tiene una relación con la tierra. Este fenómeno se comprende en el minuto es que extiende el significado del dueño, como aquel como el que posee. Llegando al punto de separarse conceptualmente el dueño del “*absolute owner*”<sup>50</sup> o absoluto dueño.

La propiedad engloba muchas cosas, sustancialmente puede ser catalogada de diversas formas. Entre ellas se incluyen el derecho a poseer, el derecho a usar, el derecho a disponer, el derecho a gozar, el derecho a percibir los frutos, el derecho a que nadie más interfiera con mi derecho, el derecho a transmisión, el derecho a disponer de la cosa mientras dure mi derecho, el derecho a excluir, entre otros. Veremos ahora el modelo de las cooperativas bajo el modelo que aporta Honoré.

### El derecho a poseer

*“To have exclusive physical control of a thing, or to have such control as the nature of the thing admits, is the foundation on which the whole superstructure of ownership rest”.*<sup>51</sup> Así es definido por Honoré el derecho a poseer. Ésta es una concepción muy potente, ya que abarca no solo el control material de la cosa, sino que también el control psicológico. Relata también que el derecho a poseer puede ser dividido en dos aspectos. Como el derecho a ser puesto en posesión exclusiva de la cosa y el derecho de permanecer en posesión de la cosa.

---

<sup>49</sup> (Honoré, 1993, pág. 110)

<sup>50</sup> (Honoré, 1993, pág. 112)

<sup>51</sup> (Honoré, 1993, pág. 113)

La posesión según el Código Civil es la “tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño o el que se da por el que tenga la cosa por sí mismo, o por otra persona que la tenga en lugar y a nombre de él. El poseedor es reputado dueño mientras otra persona no justifique serlo”.<sup>52</sup> Ésta puede ser regular o irregular. Se llama “posesión regular la que procede de justo título y ha sido adquirida de buena fe...Si el título es translaticio de dominio, es también necesaria la tradición<sup>53</sup>”. La posesión irregular “es la que carece de uno o más de los requisitos señalados en el artículo 702”.<sup>54</sup>

En la posesión regular es necesario tres requisitos: el justo título, la buena fe inicial y la tradición si el título es translaticio de dominio. Si bien la ley no define que se entiende por justo título, la doctrina lo ha entendido como “el que por su naturaleza es apto para atribuir el dominio siendo autentico, real y válido”.<sup>55</sup> Para calificar el título de justo no se toma en consideración si la persona de la que emana era propietaria realmente, no es necesario que sea otorgado por el dueño de la cosa para que sea justo. Por otra parte, la buena fe es uno de los conceptos fundamentales del derecho civil. A diferencia del justo título la ley sí define lo que es buena fe en materia posesoria y lo hace desde un punto de vista subjetivo “la buena fe es la conciencia de haberse adquirido el dominio de la cosa por medios legítimos, exentos de fraude y de todo vicio. Así en los títulos translaticios de dominio la buena fe supone la persuasión de haberse recibido la cosa de quien tenía la facultad de enajenarla, y de no haber habido fraude ni otro vicio en el acto o contrato”.<sup>56</sup> Por último, la tradición es indispensable para poner la cosa en poder del adquirente. El artículo 670 la define como “un modo de adquirir el dominio de las cosas y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio, y por otra la capacidad e intención de adquirirlo”.

Ya teniendo un panorama claro de cómo la posesión es tratada desde nuestro Código Civil, es necesario hacer el paralelo con las cooperativas y cómo ellas trataban la posesión. Para empezar, en esta materia se entiende la posesión como la tenencia de la tierra, la tenencia de la tierra es definida como “aquel conjunto de interrelaciones de distintas formas de tenencia

---

<sup>52</sup> Código Civil

<sup>53</sup> Código Civil

<sup>54</sup> Código Civil

<sup>55</sup> (Peñailillo, 2006, pág. 149)

<sup>56</sup> Código Civil

existentes en una misma explotación agrícola, en este caso, las comunidades agrícolas”.<sup>57</sup> La forma de tenencia se refiere a los derechos y condiciones en virtud de los cuales son explotadas las tierras o, de otro modo, son los contratos legales y tradicionales, bajo los cuales una persona o grupo de personas mantienen derechos de uso de la tierra y al goce de sus frutos o contrae obligaciones en el proceso productivo.

La estructura de tenencia de la tierra que presentaban las cooperativas agrícolas es bastante peculiar y muy compleja: al interior de los terrenos pertenecientes a diversos propietarios es común, coexisten diversas formas de tenencia. Por una parte, hay ciertas porciones de terreno que se tienen como propias y acerca de las cuales quienes la poseen se sienten con el derecho de disponer de ellas en forma más o menos libre. Por otra parte, hay terrenos que la comunidad cede a ciertas personas para su uso y usufructo en forma temporal o permanente. Además, están aquellos terrenos susceptibles de ser utilizados conjuntamente por todos los propietarios de la comunidad, en cuales el usufructo es individual. De lo anterior se desprende que, en cuanto a las formas de explotación agropecuarias, parte de las tierras de la comunidad son explotadas en común y parte son poseídas por los comuneros o copropietarios para su explotación individual.<sup>58</sup>

La posesión cambia según los distintos tipos de cooperativas a las cuales nos enfrentemos. Primero estaban las cooperativas comunitarias.<sup>59</sup> En donde no existía propiedad privada individual, por lo que la posesión no puede ser entendida bajo la concepción que utilizamos nosotros. No existía un ánimo de señor y dueño. Había una relación de la persona con la cosa, pero no en términos de Honoré como el control exclusivo de ella. No existía algo como el control exclusivo, dado que la exclusividad implica la inclusividad. En las cooperativas comunitarias no se puede hablar en esos términos. Sin embargo, eso no significa que no existía la posesión. Pero no se puede clasificar bajo la concepción liberal de propiedad.

Por otra parte, las cooperativas campesinas también podían ser cooperativas mixtas<sup>60</sup>. Las cuales contaban con una propiedad privada individual y una propiedad comunitaria. Aquellas tenían el riesgo de que la parte individual podía ser muy bien trabajada y la parte comunitaria

---

<sup>57</sup> (Garrido, 1996, pág. 64)

<sup>58</sup> (Garrido, 1996, pág. 65)

<sup>59</sup> (Gómez, pág. 31)

<sup>60</sup> (Gómez, pág. 32)

quedara abandonada.<sup>61</sup> Estas palabras anotadas en un seminario de aquel entonces resultan, a lo menos, llamativas. ¿Por qué necesariamente la mezcla de propiedad privada individual con la propiedad comunitaria implicaría una preferencia natural y obvia por la primera? Este punto será tratado más adelante.

En el caso de las cooperativas mixtas, que tenían presente una propiedad privada individual, la posesión no cambiaba en el sentido que nos entrega el Código, dado que de igual forma era entendida como la tenencia de una cosa determinada con ánimo de señor y dueño. Aquella combinación presente en las cooperativas mixtas producía una separación conceptual sobre los terrenos comunes y los terrenos considerados propios.<sup>62</sup> Los terrenos considerados propios eran aquellos terrenos que “no obstante a que están ubicados dentro de los límites de la comunidad, son considerados como pertenecientes a un comunero quien los explota de modo de propietario”.<sup>63</sup> O sea, con el ánimo de señor y dueño. Por consiguiente, podemos entender que, que concebían aún en términos del Código Civil, la posesión de la cosa.

Por otra parte, teníamos también los terrenos comunes, siendo aquellos que no se consideran como terrenos propios<sup>64</sup>. Estos podían ser utilizados por todos los trabajadores pertenecientes a las cooperativas campesinas para los usos que ellos dispusieran en común teniendo ellos un derecho u cuota sobre la propiedad común.

Resulta muy interesante analizar las cooperativas comunitarias, puesto que ahí no existía ningún tipo de propiedad individual, lo cual confirma la idea de que no era una propiedad liberal como la entendía Honoré, y lleva a concluir que lo mencionado anteriormente en el paralelo entre los sistemas liberales y los sistemas socialistas se encuentran formas de propiedad privada.

En las cooperativas comunitarias la tenencia de la cosa cambió, y dejó de tenerse con el ánimo de señor y dueño y pasó a tenerse con el ánimo de un sentido colectivo. Me dedico a explicar el punto anterior para dejarlo en claro. En la propiedad comunitaria se ordenan los recursos

---

<sup>61</sup> (Gómez, pág. 32)

<sup>62</sup> (Garrido, 1996)

<sup>63</sup> (Garrido, 1996, pág. 66)

<sup>64</sup> (Garrido, 1996)

para que se pongan al alcance de todos los miembros de la comunidad, haciendo que los terrenos de uso común puedan ser utilizados por todos los miembros de la cooperativa.<sup>65</sup>

Como es propio de las cooperativas comunitarias, los terrenos de uso común tenían ciertas restricciones, el objetivo de estas restricciones era asegurar el apropiado acceso a todos y prevenir que alguien los utilice de un modo que pueda impedirlos. Bajo este sistema cada individuo tiene un derecho de acceso a los recursos que puede reclamar respecto de cualquier otra persona. Es un derecho a no ser excluido, en consecuencia, normativamente, se define como un derecho inclusivo a todos. Ahora bien, siguiendo la óptica del sujeto titular de un derecho general inclusivo, este tampoco tiene derecho a excluir a otros de la titularidad de su derecho a participar de los bienes que están en común.<sup>66</sup> Por lo anterior podemos decir que en las cooperativas comunitarias la tenencia de la cosa si cambiaba, ya que el ánimo de señor y dueño está limitado por la inclusión de las demás personas a este derecho de usar la cosa que también tienen. Si cada una de las personas poseyera la cosa con ánimo de señor y dueño no habría propiedad comunitaria, ya que la esencia de ésta es que todas las personas puedan disfrutar del terreno por igual y utilizarlos de manera que no se excluya el derecho de otros.

#### El derecho a usar

Honoré caracteriza al derecho a usar como aquel uso que le da el dueño de la cosa para la finalidad que él estime.<sup>67</sup> El derecho a uso está definido en el artículo 811 del Código Civil “derecho real consistente, generalmente, en la facultar de gozar de una parte limitada de las utilidades y productos de una cosa”. Es un derecho personalísimo, siendo intransmisibles a los herederos y no pueden cederse, prestarse ni arrendarse. Están en el comercio humano y se pueden adquirir por prescripción. Es un derecho comerciable pero inalienable. Es además un derecho inembargable. Se constituye y extingue según las reglas de usufructo.<sup>68</sup>

Ya sabemos que en las cooperativas podíamos encontrar dos tipos de aquellas, las cooperativas comunitarias y las cooperativas mixtas. Con respecto a la primera, el uso de la cosa sí cambió. Se vio infinitamente reducido el derecho al uso en las cooperativas comunitarias, puesto que la esencia propia consignada por el autor, no se llevó del todo a cabo. Es una dificultad inherente a la forma organizacional de la propiedad el hecho de que cada campesino perteneciente a una

---

<sup>65</sup> (Valladares, 2011)

<sup>66</sup> (Valladares, 2011, pág. 28)

<sup>67</sup> “Use” refers to the owner’s personal use and enjoyment of the thing owned”(Honoré, 1993, pág 116)

<sup>68</sup> (Peñailillo, 2006)

cooperativa comunitaria pudiera darle el uso que el estimara conveniente a la tierra. La dificultad no era solo material, sino que también legal, puesto que en ninguna parte se establecía que se entendería por uso de la tierra en las cooperativas comunitarias. Claramente no se ajusta al modelo de propiedad liberal entregado por Honoré.

En cuanto a las cooperativas mixtas, los terrenos individuales coincidían con la definición que entrega el autor y con el Código Civil, mientras que ya los terrenos comunitarios volvemos a tener la misma dificultad explicada anteriormente.

#### El derecho a administrar<sup>69</sup>

El derecho a administrar es el derecho a decidir por quién y cómo la cosa poseída se usará. Este derecho depende legalmente, de un cúmulo de poderes: primero, el poder de permitir que otro use su tierra, permitir que otros usen su cosa, de definir los límites de ese permiso y de una constatación efectiva con respecto al uso.

El derecho a administrar en las cooperativas está muy limitado por la Ley N° 16.640 sobre la reforma agraria, la cual impone ciertas obligaciones en su artículo 84, entre las cuales se encuentran: a) pagar el precio del predio asignado, b) destinar los inmuebles que se asignen a la cooperativa exclusivamente para el cumplimiento de las finalidades que le son propias y c) explotar las tierras en conformidad a los planes generales que el Ministerio de Agricultura tenga para la región.

La ley aclara por quién y cómo debe usarse la cosa. No podía utilizarse por otras personas que no fueran los asignatarios de la tierra de las cooperativas, pero sí existía un equilibrio de la explotación comunitaria de éstos y su uso. Con respecto a la pregunta de cómo debía ser usada la cosa, la ley nos remite a que se debe utilizar exclusivamente para el cumplimiento de las finalidades que le son propias y las tierras se deben expropiar en conformidad a lo que disponga el Ministerio de Agricultura.

En la propiedad privada, el derecho a administrar es bastante libre, los dueños son los que deciden quién puede utilizar la cosa, cómo puede utilizarla y para que fines desea utilizarla. No vemos una mayor restricción en cuanto a esto. Mientras que, en las cooperativas comunitaria, el Estado era el que decidía aquello, y en este caso en particular, el Estado se manifestaba a través del legislador.

---

<sup>69</sup> *The right to manage*

### El derecho a percibir los frutos<sup>70</sup>

El autor habla de ingresos en el sentido más corriente de la palabra, como frutos, rentas y ganancias. Puede considerarse un sustituto del uso. Es un beneficio derivado de renunciar a éste. Por otra parte, se puede ver como la recompensa por el trabajo realizado en la explotación de la cosa.<sup>71</sup>

Las cooperativas estaban sujetas a las siguientes prohibiciones según el artículo 85 de la Ley N°16.640: “a) la de enajenar las tierras aseguradas o parte de ellas, salvo que la Corporación de Reforma Agraria la autorice y siempre que la enajenación sea compatible con el normal funcionamiento de la cooperativa, b) la de gravar las tierras en cualquier forma sin previa autorización del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, c) la de dar las tierras en arrendamiento o alguna forma para su explotación a terceros, d) la de explotar las tierras en perjuicio de su fertilidad y conservación, así como la de dejarlas abandonadas, enmalezadas o expuestas a plagas que comprometan su buena explotación o causen perjuicios en predios vecinos y e) la de practicar comercio o expendio de bebidas alcohólicas. Serán nulos absolutamente los actos y contratos que infrinjan lo dispuesto en las letras a) b) y c) precedentes”.

Acá el derecho a los ingresos estaba bastante restringido, por no decir que no existía un derecho a percibir los frutos. Esto porque existía la prohibición legal de enajenar, usufructuar, ni explotar las tierras a voluntad del propietario. No es posible hablar de un derecho a percibir los frutos propiamente tal en el caso de las cooperativas, ya que no se tiene esta facultad. Por otra parte, pueden disfrutar de los frutos que les genere el terreno mientras lo exploten de una manera adecuada.

En el caso de la propiedad privada, el derecho a percibir los frutos es bastante amplio y poco restringido, la persona dueña de la cosa puede enajenar, usufructuar y disfrutar de la cosa sin mayores restricciones, mientras que en la propiedad comunitaria si bien podemos encontrar las ventas de goces singulares de la cosa tanto a comuneros de dicha comunidad, como de otras, en las cooperativas campesinas comunitarias su venta y arrendamiento estaba prohibida por la ley, exceptuándose en los casos permitidos por la Corporación de Reforma Agraria, siendo aún más restringido su derecho a administrar que en la propiedad comunitaria.

---

<sup>70</sup> *The right to income*

<sup>71</sup> (Peñailillo, 2006)

### El derecho al capital

El derecho al capital es entendido como la facultad de enajenar el bien, la libertad para consumirlo, destruirlo o desperdiciarlo. A fin de cuentas, hacer con el bien lo que se le ocurra.

En cuanto a la facultad para enajenar las tierras, como vimos anteriormente, la Ley de Reforma Agraria lo prohíbe junto con su usufructo. En cuanto a la libertad para consumirlas la ley nada dice al respecto, por lo que estaríamos frente a un vacío en aquello. Con respecto a la libertad para destruirla o desperdiciarla, la ley en su artículo 76 en cuanto a las prohibiciones en específico la letra e), nos dice que se prohíbe “explotar las tierras en perjuicio de su fertilidad y conservación, así como la de dejarlas abandonadas, enmalezadas o expuestas a plagas que comprometan su buena explotación o causen perjuicios a los predios vecinos”. Por tanto, esta libertad estaría restringida en este punto.

En la propiedad privada individual el derecho al capital es bastante amplio y poco restringido (salvo por disposiciones propias del contrato pero que ya son más específicas), mientras que, en la propiedad comunitaria, esta libertad si bien se encuentra mucho más restringida que en la propiedad privada, no al punto de las prohibiciones que hacen las cooperativas. Se hace necesario mencionar que no se podía gravar ni arrendar la propiedad mientras no se encuentran pagados los terrenos asignados, y una vez que eso pase, se puede gravar y arrendar. En un primer momento nos encontramos con que las cooperativas hacen un uso mucho más estricto de la propiedad comunitaria, para en un segundo momento hacerse más flexibles y ajustarse a las normas de este tipo de propiedad.

### El derecho a la seguridad

Honoré explica en su texto que debe existir cierta seguridad de un pago por la expropiación<sup>72</sup>. En cuanto a la propiedad privada, ésta es y ha sido expropiable por distintas causales, pero esto es algo de lo que nos ocuparemos en otro capítulo de la respectiva tesis. Lo que interesa ahora es dilucidar si las cooperativas se ajustan a las normas de la propiedad comunitaria en cuanto al pago por expropiación.

---

<sup>72</sup> (Honoré, 1993, pág 119)

La Ley N°16.640 señala con respecto a las causales de expropiación en su artículo 6 que “son expropiables los predios rústicos de que sean propietarios o copropietarias personas jurídicas de derecho público o privado, salvo las excepciones expresamente establecidas en la presente ley. Exceptuándose igualmente todos aquellos que pertenezcan a cooperativas campesinas y de reforma agraria que cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento”. Por tanto, se concluye de esto que no se pueden expropiar las cooperativas que cumplan con los requisitos establecidos en el reglamento.

En cuanto a la propiedad comunitaria, no existe una expropiación a aquel tipo de propiedad, ya que generalmente para que ésta se lleve a cabo es necesario que exista una expropiación de la propiedad privada para que llegue a manos del Estado y con posterioridad sea asignada a los nuevos dueños.

De todas formas, que la concepción liberal de propiedad asegure que debe haber un pago por la expropiación solo confirma que, al no existir esta posibilidad, estaría violando en parte su derecho a propiedad, lo cual asume ya una configuración muy distinta a lo que es la propiedad comunitaria.

#### El incidente de la transmisibilidad

Honoré señala que una de las principales características de este derecho es su duración. En Inglaterra, al menos, según da cuenta Honoré, la doctrina señala que la noción de duración contiene necesariamente la idea de que no esté limitada.<sup>73</sup> Este concepto es más complejo de lo que se piensa, y conlleva dos elementos importantes. El primero, que este derecho puede ser transmitido desde el dueño hasta un tercero de forma y continuar de esta forma *ad infinitum*.<sup>74</sup> El hecho no menor de que en la edad medieval todos los derechos se consideraban temporales, es una de las razones por la cual se destaca esta característica del derecho de propiedad liberal, puesto que el uso de la temporalidad tuvo muchas consecuencias incluso una vez ya eliminado esa condición. Explica Honoré que la importancia de esta clasificación se da más por un hecho histórico que por otra cosa. El segundo elemento es que esta duración no está determinada bajo un hecho futuro. Sin embargo, el autor destaca en el texto que ninguna persona puede

---

<sup>73</sup> (Honoré, 1993, pág. 120)

<sup>74</sup> (Honoré, 1993, pág. 120)

hacer uso y goce de la cosa una vez que se está muerto, por lo que esta transmisibilidad está limitada por la sucesión por causa de muerte, siendo esta razón la única para limitarla.<sup>75</sup>

En cuanto a las cooperativas la transmisibilidad estaba limitada, ya que no se podía vender la tierra por una prohibición que hace la Ley N°16.640 en su artículo 85 letra a).<sup>76</sup>

Nuevamente, podemos encontrar que, en las cooperativas, el derecho de propiedad se encontraba tremendamente limitado. No existiendo en este caso un derecho de transmisión como lo conocemos hoy o como es conocido en las sociedades que se rigen bajo el modelo de la propiedad privada individual.

#### El incidente de la ausencia de términos

Honoré trata este punto como la segunda parte de lo que él llama duración.<sup>77</sup> Los sistemas legales usualmente suelen proveer una definición de lo que es determinado, indeterminado o determinable. Los primeros son llamados como aquellos capaces de proveer una fecha futura bajo la concurrencia o no concurrencia de un evento determinado.<sup>78</sup> Los indeterminados son aquellos derechos en los que no existe un tiempo que los limite. Si el dueño pudiera vivir para siempre, no hay nada jurídicamente establecido que le impida seguir disfrutando de su derecho.

Honoré no deja tan claro este punto a mi parecer, o más bien, no se entiende de manera correcta su utilidad, pero de igual forma, se puede caracterizar que las cooperativas si estaban sujetas bajo esta categoría. Esto dado el hecho de que no existía definición alguna que contemplara términos de duración del derecho. Solamente en el caso en que no se completara el pago del predio del campesino a la CORA, los segundos estaban facultados para poner término a la relación que existía entre ellos dos y que las tierras volvieran a manos de la CORA.<sup>79</sup>

---

<sup>75</sup> (Honoré, 1993, pág. 121)

<sup>76</sup> “La de enajenar las tierras aseguradas o parte de ellas, salvo que la Corporación de la Reforma Agraria la autorice y siempre que la enajenación sea compatible con el normal funcionamiento de la cooperativa”.

<sup>77</sup> (Honoré, 1993, pág. 121)

<sup>78</sup> Lo más parecido al plazo en nuestra legislación.

<sup>79</sup> (Fontaine, 2001)

### La prohibición de hacer un uso indebido de la cosa

En muchas legislaciones utilizar la cosa de la cual se es dueño con un uso indebido está prohibida.<sup>80</sup> Por ejemplo, puedo usar mi auto libremente, pero no puedo utilizarlo para atropellar a mi vecino. Puedo construir en mi tierra lo que quiera, pero no puedo hacerlo si mi construcción interfiere con el derecho de mi vecino en su tierra. Este elemento está muy presente en las cooperativas y en la propiedad comunitaria. Puesto a que es esencial para una convivencia pacífica la restricción del uso indebido para provocar daño a un tercero, más aún si este tercero tiene el mismo derecho que yo sobre la cosa. En la propiedad liberal también se encuentra presente, pero de una forma más restringida, mientras no interfiera con el derecho de terceros, puedo disponer, explotar o preservar de la forma en la que el propietario estime.

### La responsabilidad en la ejecución

El dueño tiene responsabilidad legal sobre sus actos y puede quitársele la propiedad por deudas o insolvencia. En la propiedad privada esto es bastante común, y se da mucho en la práctica. Mientras que, en las cooperativas, señala el artículo 68 de la Ley N°16.640 que “las tierras asignadas en conformidad con los incisos primero o segundo del artículo anterior serán inembargables durante un periodo de treinta años contado desde la fecha de inscripción del acta de asignación en el Conservador de Bienes Raíces, salvo en el caso de incumplimiento de las obligaciones constituidas”.

Si en las cooperativas existía este derecho consagrado en la legislación de inembargabilidad de los bienes, puede decir que no se cumple el presupuesto explicado por Honoré. Solo se cumple en la medida en que la misma ley pone como condición que se haya dado incumpliendo a las obligaciones impuestas a los campesinos pertenecientes a la cooperativa. Mientras no haya existido incumplimiento a estos deberes, no habría ninguna razón legal bajo la cual se pudiera embargar la propiedad. Honoré continúa el desarrollo de su modelo con el análisis del título.<sup>81</sup> Con respecto a este punto explicaremos los modos de adquirir el dominio, modos de pérdida o la existencia de uno o varios títulos.

---

<sup>80</sup> (Honoré, 1993, pág. 123)

<sup>81</sup> (Honoré, 1993, pág 123)

En el artículo 588 del Código Civil se establece que, son modos de adquirir el dominio: la ocupación, la accesión, la sucesión por causa de muerte y la prescripción. La doctrina ha agregado la ley. Analizaremos una a una.

### La ocupación

En cuanto a la ocupación, según el artículo 606 de nuestro Código, se adquiere el dominio de las cosas que no pertenecen a nadie y cuya adquisición no es prohibida por las leyes chilenas o por el Derecho Internacional.<sup>82</sup> Según Peñailillo la ocupación “es un modo de adquirir el dominio de las cosas que carecen de dueño, consistente en su aprehensión material con la intención de adquirir la propiedad”.<sup>83</sup> Por lo que un elemento fundamental para que haya ocupación, es que las cosas carezcan de dueño. En la propiedad privada es fácil que se dé la accesión con respecto a determinados bienes. Sin embargo, en las cooperativas era bastante difícil puesto que si algún predio no tenía un campesino que lo explotase, entonces necesariamente el dueño de aquel sería el Estado a través de la CORA. El modelo de las cooperativas campesinas suponía una expropiación previa, si había expropiación necesariamente implicaba que el predio estaba en manos de la CORA, por lo que era imposible que se diera la ocupación como modo de adquirir en las cooperativas. Esto puede asimilarse a la propiedad privada en cuanto a inmuebles, dado que es casi imposible encontrar hoy en nuestro país un inmueble sin dueño.

### La accesión

Según el artículo 643 del Código Civil “la accesión es un modo de adquirir el dominio por el cual el dueño de una cosa pasa a serlo de lo que ella produce, o de lo que se junta a ella. Los productos de la cosa son naturales o civiles”. Se llaman frutos naturales los que de la naturaleza ayudada o no de la industria humana. Y frutos civiles los precios, pensiones o cánones de arrendamiento o censo y los intereses capitales exigibles o impuestos a fondo perdido.<sup>84</sup> En la propiedad privada la accesión como modo de adquirir el dominio es algo que se da de forma muy frecuente, mientras que en las cooperativas se podría decir que se da con respecto a los frutos naturales más que en los frutos civiles. En los frutos naturales, por ejemplo, en las

---

<sup>82</sup> Código Civil.

<sup>83</sup> (Peñailillo, 2006, pág. 88)

<sup>84</sup> (Peñailillo, 2006)

cooperativas campesinas, ellas producen frutos naturales con el objeto de que puedan ser usados por los miembros de la cooperativa. Mientras que, con los frutos civiles, como veíamos anteriormente, existe una prohibición de generarlos mediante el arrendamiento y los otros modos que establece el Código. Por tanto, se ve limitado este derecho de accesión en las cooperativas con respecto a la propiedad privada.

### La tradición

Según el artículo 670 del Código la tradición “es un modo de adquirir el dominio de las cosas y consiste en la entrega que el dueño hace de ellas a otro, habiendo por una parte la facultad e intención de transferir el dominio y la otra la capacidad e intención de adquirirlo”. Para que valga la tradición se requiere un título translaticio de dominio como el de venta, permuta, donación, etc.<sup>85</sup> Según lo establecido en la Ley N°16.640 no se podía adquirir el dominio a través de la tradición, ya que existe, como se mencionó anteriormente, una prohibición expresa de vender los terrenos pertenecientes a una cooperativa. La tradición es el modo de adquirir el dominio más frecuente en la propiedad privada. Si bien en la propiedad comunitaria no existe una prohibición propiamente tal para vender la parte singular sobre la cual es dueño el comunero, y en muchas ocasiones se permite su venta con otros comuneros de la misma comunidad o de otras, en las cooperativas existe una prohibición legislativa de vender su parte, exceptuándose a aquellas personas que sean autorizadas previamente por la Corporación de la Reforma Agraria. Aún así, la tradición no se entendía en los mismos términos que dispone el Código Civil, puesto que las restricciones que señalaba la ley lo hacían dificultoso, y entregaba finalmente la potestad para decidir aquello, sin un criterio aparente, a la Corporación de Reforma Agraria. Pese a que no es una diferencia tan radical, si era mucho más restringida que en la propiedad liberal.

### La sucesión por causa de muerte

En cuanto a la sucesión por causa de muerte, la regla general en la propiedad privada es que sea un modo de adquirir el dominio de una persona difunta, o sea, el conjunto de sus derechos y obligaciones transmisibles, o una cuota de dicho patrimonio, o especies o cuerpo cierto.<sup>86</sup>

---

<sup>85</sup> Código Civil.

<sup>86</sup> (Somarriva, 2008)

En la propiedad comunitaria, la sucesión por causa de muerte es una forma en que se accede a los goces singulares. Originalmente, a la muerte de un comunero que tenía terrenos con riego eventual o permanentes, éstos se subdividían entre sus descendientes legítimos. Con el paso del tiempo, el grado de subdivisión de la tierra llegó a un punto tal que cualquier fragmentación de ella era irracional, lo que condujo a que fuera el hijo mayor el que heredara el predio, o que éste pasara a la sucesión del comunero con carácter proindiviso.<sup>87</sup>

En el artículo 79 de la ley se establecía que, si el asignatario fallecía con posterioridad al acuerdo del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria que le asignó las tierras, pero antes de haber aceptado el acta de asignación, tendrían preferencia de ser asignatarios de dichas tierras, el cónyuge sobreviviente o alguno de los hijos<sup>88</sup>, que reunieran los requisitos establecidos en el artículo 71<sup>89</sup> y que estén explotando personalmente las tierras objeto de la asignación. No es objeto de este trabajo ahondar en porque estos requisitos resultan tremendamente patriarcales y discriminadores, tanto para las hijas mujeres, como para los extranjeros. Sin embargo, es una crítica de la cual tiene que hacerse cargo. Imponer requisitos que nada tienen que ver con el trabajo de la tierra, hoy son absurdos, pero en aquella época tampoco resultaba ocurrente.

Seguido a esto, en el artículo 80 se establecía que “la unidad agrícola familiar asignada es indivisible aún en caso de sucesión por causa de muerte, salvo que la Corporación de la Reforma Agraria lo autorice cuando dicha división resulte de otras unidades agrícolas familiares”. Si leemos con detalle este artículo, parecía establecer una prohibición de división en la sucesión por causa de muerte. Esto producto de lo señalado anteriormente, puesto que existían dificultades para llevar a cabo el trabajo de la tierra si ésta se dividía constantemente. Lo cual, a la larga, resultaba infructífero y se perdía el sentido propio de la reforma agraria. Sin embargo, no resulta suficiente para establecer una prohibición de división, y por tanto, de sucesión para los herederos del causante. El artículo continuaba “... En caso de fallecimiento

---

<sup>87</sup> (Garrido, 1996, pág. 71)

<sup>88</sup> Se prefería por sobre todo el hijo hombre mayor. Dejando relegada la posibilidad de las hijas mujeres de acceder a la tierra por sucesión de sus padres.

<sup>89</sup> “A) Ser chileno. No obstante, los extranjeros podrán ser asignatarios de estas tierras si así lo acuerda la CORA, con el voto favorable de, a lo menos, dos tercios de sus miembros asistentes, B) Ser campesino, C) Ser mayor de 18 años, D) Poseer aptitudes para el trabajo del campo, E) No ser propietario de tierras o serlo de una superficie inferior a la de la unidad agrícola familiar, y F) Ser casado o subvenir permanentemente a las necesidades de una familia como jefe de ésta”.

de un asignatario, los comuneros deberán poner fin al estado de indivisión dentro del plazo de dos años, contado desde la fecha de fallecimiento del causante. Sólo podrá ser adjudicatario de las tierras asignadas en propiedad exclusiva y de los derechos en terrenos asignados en copropiedad aquel comunero que cumpliera con los requisitos establecidos en el artículo 71”. Posteriormente se establecía una excepción al principio de indivisión de la tierra en el caso del fallecimiento del asignatario original, pero solo podían ser asignatarios aquellos comuneros que cumplieran con los requisitos establecido en el artículo 71 de la presente ley. La misma crítica. Resulta totalmente obsoleto hablar hoy de esos requisitos para poder optar a la sucesión de estas tierras. En aquel entonces para el legislador parecía esencial al momento de optar a ser comunero.

### La prescripción

Según lo dispuesto por el artículo 2492 del Código Civil, la prescripción “es un modo de adquirir las cosas ajenas o de extinguir las acciones y derechos ajenos, por haberse poseído las cosas o por no haberse ejercido dichas acciones y derechos durante cierto lapso, y concurriendo los demás requisitos legales”. La prescripción puede ser adquisitiva o extintiva, nos dedicaremos solo a la primera, ya que es el un modo de adquirir el dominio que interesa.

La prescripción adquisitiva es un modo de adquirir originario, entre vivos, a título gratuito y por regla general a título singular (excepción por el derecho real de herencia).<sup>90</sup> Uno de los requisitos para que opere la prescripción adquisitiva es que la cosa sea susceptible de adquirirse o ganarse por prescripción adquisitiva.<sup>91</sup> La ley N° 16.640 nada decía sobre la adquisición del dominio por prescripción, por lo que no podemos saber si este modo operó en las cooperativas.

En cuanto a las comunidades, esto se regularizó en el año 1979 con el Decreto Ley N°2695. Este decreto constituye una norma fundamental en la trayectoria de la regularización de las comunidades agrícolas, ya que fijó normas para regularizar la posesión y constituir dominio sobre la propiedad raíz. Su objetivo era hacerse cargo de la inmensa cantidad de poseedores materiales sin título, que llevaban muchos años en posesión irregular de sus inmuebles.

---

<sup>90</sup> (Peñailillo, 2006, pág. 173)

<sup>91</sup> (Peñailillo, 2006, pág. 174)

Con respecto a las comunidades agrícolas, se excluyó en un primer momento los terrenos de dicha comunidad, protegiéndose de esta forma la propiedad comunitaria a la cual no era oponible la posesión irregular que algún comunero o tercero pudiera hacer a su respecto para transformar una posesión irregular a una regular para luego adquirir por prescripción.

En conclusión, la ley de reforma agraria nada decía sobre la adquisición del dominio de las cooperativas por prescripción. Sin embargo, de igual forma se podía aplicar por analogía las reglas propias del Código Civil.

### La ley

La ley es y ha sido un modo de adquirir el dominio tanto en la propiedad privada como en la propiedad comunitaria.

En la propiedad privada hay varios ejemplos de esto. Uno de ellos es el usufructo legal del padre o madre sobre los bienes del hijo no emancipado y del marido sobre los bienes de la mujer, de la misma forma, la jurisprudencia ha declarado reiterativamente que la ley de expropiación sirve de título y modo de adquirir el bien expropiado.<sup>92</sup> En la propiedad comunitaria la ley es el gran modo de adquirir el dominio<sup>93</sup>. En el caso de las cooperativas la Ley N°16.640 estableció los precedentes para que se adquiriera el dominio mediante la creación de cooperativas. Finalmente es la Corporación de Reforma Agraria la que hace entrega de los títulos de dominio a los asignatarios, pero es necesario que exista una ley previa que lo estipule.

Si leemos la ley con detención, es fácil darse cuenta de que el principal modo de adquirir el dominio para llevar a cabo la reforma agraria era la ley.

Para cerrar el capítulo, sería bueno hacer un cuadro resumen para que quede claro el paralelo explicado anteriormente entre la propiedad liberal, propiedad comunitaria en razón a las cooperativas.

Bajo el modelo de Honoré establecido en *Ownership*, nos permite establecer de forma clara el paralelo entre lo que es propiedad liberal como lo denomina él y propiedad comunitaria. Si bien no se señala en el texto en que consiste la propiedad comunitaria, se fue agregando el

---

<sup>92</sup> (Orrego, 2013)

<sup>93</sup> (Garrido, 1996)

paralelo a través del desglose en cada clasificación. En resumen, hay 16 categorías basadas en el modelo de Honoré que nos permite determinar si se asemeja o no a la propiedad liberal con las cooperativas. Analizando las cooperativas campesinas existentes en la reforma agraria, podemos encontrar que 11 de estas categorías presentes en el modelo, coinciden con las características de la propiedad comunitaria. En 5 de las categorías restantes no aplica puesto que la ley nada dice y se hace imposible suponer y comparar. En ninguna categoría podemos encontrar una similitud con la propiedad privada. Por consiguiente, se puede concluir que en las cooperativas no había propiedad privada propiamente tal, sino que más bien era el camino para la transformación a la propiedad comunitaria.

## **CAPÍTULO II: Las expropiaciones en la Ley N° 15.020 y N° 16.640 de Reforma Agraria.**

Las expropiaciones fueron la gran forma de redistribución de la tierra para lograr un proyecto de reforma agraria transformador.<sup>94</sup> Sería bueno analizar estas dos leyes de reforma agraria que vinieron a cambiar la forma bajo la cual se organizaban los campesinos y latifundistas, para saber si objetivamente se pretendía hacer un cambio en la estructura de la tierra o bien solo se pretendía expropiar sin un plan tan riguroso para aquello.

El trabajo se estructurará por temas y en esos temas se estudiarán las leyes antes mencionadas.

### Límites a la propiedad

Se hace necesario para este análisis indagar sobre cuáles eran los límites a la propiedad durante el proceso expropiatorio que conllevó la reforma agraria.

La principal innovación que hizo la Constitución de 1925 en materia de propiedad fue la determinación de las limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad en su artículo 10 N°10 el cual ya revisamos.<sup>95</sup> Esta reforma fue muy poderosa en cuanto a las limitaciones del derecho de propiedad, sin embargo, los constituyentes de aquella época tuvieron ciertas dificultades.<sup>96</sup> El punto de discrepancia mayor fue el modo de hacerlo, pues mientras algunos preferían el planteamiento contenido en las propuestas de J. Guillermo Guerra y Eliodoro Yáñez, que, de modo genérico, remitían a la ley el establecimiento de las limitaciones, otros se inclinaban por la fórmula de Edwards Matte que indicaba taxativamente en la Constitución los casos en la ley podía limitar el derecho de propiedad.<sup>97</sup>

J. Guillermo Guerra, en su propuesta, admitía la expropiación “de especies o cuerpos ciertos determinados”<sup>98</sup> en aquellos casos que lo requiriera “la utilidad del Estado, o la utilidad social” y la ley lo autorizara; por otra parte, Eliodoro Yáñez de modo muy impreciso, hablaba en la

---

<sup>94</sup> (Avendaño, 2017)

<sup>95</sup> (Brahm, 1999, pág. 49)

<sup>96</sup> (Brahm, 1999, pág. 50)

<sup>97</sup> (Brahm, 1999)

<sup>98</sup> (Brahm, 1999, pág. 55)

suya de “expropiación ordenada por ley”<sup>99</sup> y Edwards Matte, la permitía “por razón de utilidad pública, declarada por ley”.<sup>100</sup>

En la ley N°15.020, en su artículo 1 aparecen las limitaciones para el ejercicio al derecho de propiedad en los predios rústicos. Estos límites, señala la ley, son el “el desarrollo económico nacional y las obligaciones y prohibiciones que establece la presente ley y las que contemplen las normas que se dicten en conformidad a ella”.<sup>101</sup> La ley parte reconociendo su identificación con un concepto de propiedad fuertemente constreñido y restringido desde fuera, en que el énfasis es puesto más en las limitaciones que se imponen al propietario que en las facultades o poderes de éste o en la libertad para disponer de la cosa sobre la que el derecho recae.<sup>102</sup>

Posteriormente, en el artículo 15<sup>103</sup> de esta misma ley se establecen los predios que serán de utilidad pública, y que, por tanto, serán expropiados. La obligación de dar un correcto destino

---

<sup>99</sup> (Brahm, 1999, pág. 55)

<sup>100</sup> (Brahm, 1999, pág. 55)

<sup>101</sup> “Artículo 1°- El ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio rústico está sometido a las limitaciones que exijan el mantenimiento y progreso del orden social.

Estará sujeto, especialmente, a las limitaciones que exija el desarrollo económico nacional y a las obligaciones y prohibiciones que establece la presente ley y a las que contemplen las normas que se dicten en conformidad a ella. Todo propietario agrícola está obligado a cultivar la tierra, aumentar su productividad y fertilidad, a conservar los demás recursos naturales y a efectuar las inversiones necesarias para mejorar su explotación o aprovechamiento y las condiciones de vida de los que en ella trabajen, de acuerdo con los avances de la técnica”.

<sup>102</sup> (Brahm, 1999, pág. 145)

<sup>103</sup> “Artículo 15°- Para los fines de la reforma agraria, declárase de utilidad pública y autorízase la expropiación de los siguientes predios rústicos:

- a) Los predios abandonados, como también aquellos que estén notoriamente mal explotados y por debajo de los niveles adecuados de productividad, en relación a las condiciones económicas predominantes en la región para tierras de análogos posibilidades;
- b) Hasta la mitad de los terrenos que se rieguen por medio de las obras que ejecute el Estado, siempre que el predio sea superior a una unidad económica y que ésta no sea dañada por la expropiación;
- c) Los que por razones de deudas insolutas se haya adjudicado en remate público a instituciones de crédito;
- d) Los predios que pertenezcan a personas jurídicas de derecho público o privado que los exploten en cualquiera forma que no sea directa;
- e) Los predios arrendados que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 46° de la presente ley;
- f) Los predios que la Corporación de la Reforma Agraria estime indispensable adquirir para completar un determinado programa de división y que le hayan sido ofrecidos en venta, o que pertenezcan a alguna de las instituciones a que se refiere el D.F.L. N° 49, de 1959, cuando tengan defectos graves en sus títulos de dominio;
- g) Los terrenos de ñadis, vegas permanentemente inundadas o pantanos y los terrenos salinos susceptibles de trabajo de desecación y mejoramiento, como también aquellos que hubieren sido seriamente dañados por la erosión o por la formación de dunas. En estos últimos casos será necesario el informe previo del Ministerio de Agricultura.

a los predios rústicos, como recién afirmábamos, no queda entregada a la buena voluntad del propietario, sino que se presenta como una tarea del Estado. El intervencionismo estatal, una de las constantes más marcadas de la historia nacional a partir de 1925, encuentra en un ámbito de sus manifestaciones más importantes.<sup>104</sup> De ahí, que el artículo 2º de esta misma ley señalaba que “el Estado velará porque el derecho de propiedad sobre un predio agrícola se ejerza al artículo anterior”. Para ello se crean una serie de organismos competentes en esta área, como el Consejo Superior de Fomento Agropecuario y la Corporación de la Reforma Agraria que reemplazó a la Caja de Colonización Agrícola.<sup>105</sup>

En otras palabras, en la ley N°15.020, se puede evidenciar que la propiedad privada estaba muy limitada, estas limitaciones van desde algo tan amplio como el desarrollo económico social, hasta aquellos predios que la Corporación del Reforma Agraria estime indispensables, según su arbitrio.

Con todos estos antecedentes sobre la mesa, ¿se puede hablar realmente de una propiedad privada propiamente tal? ¿estos artículos, son una muestra de lo que es el principio de un camino al cambio de paradigma en la propiedad? ¿se asemeja a la propiedad comunitaria?

Por otra parte, la ley N°16.640, la cual como bien ya sabemos, profundizó la reforma agraria también contenía grandes limitaciones en cuanto al derecho de propiedad. En el artículo 1 de

---

Los terrenos expropiados en conformidad a esta letra no podrán ser divididos ni entregados a particulares mientras no se efectúen las obras de saneamiento y mejoramiento previstas al acordarse la expropiación;

h) Los predios rústicos declarados "minifundios" por el Ministerio de Agricultura, para el solo efecto de reagruparlos y redistribuirlos preferentemente entre los expropietarios que deseen asignarse nuevas unidades;

i) Los terrenos ubicados en la zona de aplicación de la Ley de la Propiedad Austral donde se hayan producido cuestiones legales relacionadas con el dominio o posesión de la tierra;

j) Los terrenos poblados de araucarias y de otras especies arbóreas naturales, como también los terrenos situados hasta un kilómetro de distancia del borde de los lagos que constituyan bienes nacionales de uso público en los cuales sea indispensable proteger la vegetación natural.

No podrán expropiarse en conformidad a lo dispuesto en esta letra terrenos destinados a casas y a sus dependencias.

Los terrenos expropiados de acuerdo con lo dispuesto en esta letra, tendrán la calidad de Parques Nacionales de Turismo.

Las expropiaciones de los predios mencionados en las letras a), b), c), d) y e), sólo procederán si el predio es susceptible de división adecuada o si se trata de complementar la división de otro predio.

<sup>104</sup> (Brahm, 1999, pág. 146)

<sup>105</sup> (Brahm, 1999)

la ley define conceptos claves para entender el sentido y alcance de la reforma agraria. Por tanto, hay ciertas definiciones en las que vale la pena indagar.

Un ejemplo de esto es la letra c) de este artículo, en donde ilustra qué se entiende por predio mal explotado, siendo “aquel cuya explotación se realiza en condiciones económicas, técnicas o sociales inadecuadas”.<sup>106</sup> Los factores para tener en consideración al minuto de calificar de inadecuada una explotación eran desde factores de orden técnico, ya sea el uso de la tierra, el agua y la administración de ella, hasta factores de orden social como las remuneraciones, la vivienda, la educación y la sanidad, pasando también por aquel predio que tenga un cultivo, riego o plantaciones inferior al 80% de su superficie de riego útil (haciendo la excepción en los terrenos secano o que no disponen de riego normal, donde el criterio para considerarse una explotación inadecuada no puede ser inferior al 70%).

Sumado a lo anterior, un predio siempre se considerará mal explotado si el dueño ha incurrido en dos o más veces por dos años seguidos en las distintas causales que la ley establece: A) apropiación indebida de asignaciones familiares. B) despido de empleados u obreros sin causa

---

<sup>106</sup> “c) Predio mal explotado: aquel cuya explotación se realiza en condiciones económicas, técnicas o sociales inadecuadas.

El Reglamento determinará las normas que se deberán seguir para la calificación de las condiciones económicas, técnicas y sociales mínimas en que debe explotarse un predio rústico para que no se estime mal explotado teniendo en cuenta factores de orden técnico, tales como el uso de la tierra y del agua, las prácticas de administración y factores de orden social, tales como remuneraciones, vivienda, educación y sanidad.

En todo caso, siempre se reputará mal explotado un predio rústico que tenga dedicada a cultivos anuales, cultivos permanentes, plantaciones o praderas artificiales, una proporción inferior al 80% de su superficie útil de riego normal, o que, en el caso de terrenos de secano o que no disponen de riego normal, la proporción de su superficie útil dedicada a cultivos anuales, cultivos permanentes, plantaciones, praderas artificiales o naturales mejoradas, sea inferior al 70%. Para los efectos de determinar la superficie útil de riego normal se deberá tener en cuenta la seguridad de riego con que cuenta el predio. Respecto de los terrenos de secano no arables comprendidos desde el río Choapa, al norte, se exigirá que, a lo menos el 50% de ellos estén dedicados a programas de recuperación de la vegetación y de los suelos o a praderas naturales mejoradas.

Asimismo y en todo caso, siempre se reputará mal explotado un predio rústico si el propietario que lo explota ha incurrido por dos o más veces durante los dos años anteriores a la fecha del acuerdo de expropiación, en cualquiera de las siguientes infracciones: apropiación indebida de asignaciones familiares; despido de empleados u obreros sin causa justificada en conformidad a la ley N° 16.455, de 6 de Abril de 1966; incumplimiento de las prestaciones en dinero o en especie a que los trabajadores tengan derecho o de las prestaciones pecuniarias que deba efectuar en las instituciones de previsión. Estas infracciones deberán encontrarse acreditadas por sentencia judicial o resolución administrativa ejecutoriadas. La resolución administrativa deberá haber sido notificada personalmente al propietario o su representante.

El peso de la prueba de los diferentes requisitos a que se refiere esta letra, corresponderá siempre al propietario”

justificada. C) incumplimiento de las prestaciones en dinero o especies a los que los trabajadores tengan derecho. Todas estas infracciones deberán encontrarse acreditadas por sentencia judicial o una resolución administrativa.

Pareciera suponer, recién adentrándonos en lo que fue esta nueva ley de reforma agraria, que las causales bajo las cuales se entendía mal explotado un predio eran tan rigurosas que hacía difícil no caer en ellas. Además, parece a lo menos curioso que despedir injustificadamente a trabajadores, apropiarse indebidamente de asignaciones familiares o incumplir prestaciones de dinero en los que los trabajadores tengan derecho, se haga equivalente a considerar mal explotado un predio. Se puede considerar que las causales van mucho más allá de lo estrictamente técnico y buscaba que los dueños de predios caigan de igual forma en las causales de expropiación para que se haga muy difícil la existencia de la propiedad privada y se pase a una propiedad comunitaria o colectivo/social.

Posteriormente, en la letra r) de este mismo artículo se definía que se entiende por propiedad comunitaria siendo “aquella que pertenece en común a todos los que la trabajan personalmente, o a una cooperativa formada por éstos, constituyendo una comunidad humana y económica. Cada miembro contribuye con su esfuerzo personal al trabajo común y participa del producto que se obtenga en función de la naturaleza y aporte del trabajo que realice”.

No parece aleatorio que encontremos la definición de propiedad comunitaria dentro de las leyes expropiatorias, sería ingenuo pensar que así fue. Lentamente se fueron diluyendo los límites concretos de la propiedad privada y poco a poco se fue cayendo la estructura que lo sostenía, y, nos encontramos al fondo con una definición que parece darle sentido al proceso de deconstrucción de la propiedad: la propiedad comunitaria. Así, vendría siendo la pieza que falta para completar este nuevo puzle, puzle que se pudo armar conforme a las herramientas entregadas por estas leyes agrarias.

Por otra parte, en el artículo 4 de la misma ley, indica que, “son expropiables los predios rústicos que se encuentren abandonados o que estén mal explotados”. Este artículo evidencia una de las limitaciones al derecho de propiedad y la implementación de políticas distributivas en base a la doctrina social de la Iglesia.<sup>107</sup> La interpretación que se hacía en esos años permitía

---

<sup>107</sup> (Avendaño, 2017)

concluir que, así como se defendía el derecho y la posesión de los bienes, también se debía fomentar el acceso a quienes carecían de ellos. A través de la redistribución de las tierras se permitía corregir aquellos errores que generaba el derecho de propiedad privada, como las inequidades respecto de su acceso o el fenómeno de la concentración.<sup>108</sup>

Michael Lipton, en su libro *Land reform in developing countries. Property rights and property wrongs*, señala que, a ese tipo de planteamientos, subyace la idea de otorgarles mayores oportunidades, en el contexto de sociedades altamente desiguales, a quienes no poseían la condición de propietarios o estaban excluidos de la estructura productiva<sup>109</sup>. Por eso, se indica la expropiación en casos en donde no se haga una explotación efectiva de los fundos, pudiendo no solo redistribuirla entregándosela a campesinos que hagan justo uso de ellas, sino que también contribuyendo a un acceso equitativo para todos aquellos que no tienen las mismas oportunidades como los terratenientes.

Las instituciones que contenían el derecho de propiedad durante este tiempo parecían indicar que, si bien la propiedad era un derecho, debía estar sometida a limitaciones legales que podían perfectamente afectar un dominio ya constituido, en especial cuando se trataba de velar por el interés general o de toda la comunidad. Por ende, la función social implicaba que el dominio privado se veía afectado, por ejemplo, por la necesidad de construir caminos, extender ferrocarriles, mejorar la estructura urbana o solucionar problemas asociados a la vivienda en ciertos sectores de la población.

Al hablar de limitaciones a la propiedad, los promotores del proyecto tomaron en cuenta principios que venían rigiendo en muchas de las constituciones modernas. En ellas el derecho de propiedad sufre transformaciones derivadas principalmente de las exigencias por las transformaciones sociales, lo cual “genera aun debilitamiento e incluso una desaparición del derecho subjetivo sobre la propiedad”.<sup>110</sup>

---

<sup>108</sup> (Avendaño, 2017)

<sup>109</sup> (Lipton, 2009)

<sup>110</sup> (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile. Historia de la Ley N°16.640, pág 8)

### La facilitación a la expropiación

En la ley N°15.020, para llevar adelante la reforma agraria, fundamentalmente en lo que se refiere al proceso de redistribución de la propiedad, se hacía necesario adquirir grandes cantidades de tierras. Para ello el método más importante debía ser el de la expropiación. Respecto a los artículos 15, 16<sup>111</sup> y 17<sup>112</sup> de la Ley N°15.020, se contemplaban una serie de causales expropiatorias, que en definitiva significaban declarar de utilidad pública y, por ende, susceptibles de expropiación, la mayor parte de los terrenos agrícolas del país.<sup>113</sup> En general, las expropiaciones las decretaba la CORA, quien determinaba también, el monto de la indemnización.

En la ley N°16.40, en los artículos 2 al 31, encontramos con las causales de expropiación propiamente tales. Algunas de las cuales son; artículo 3: "son expropiables los terrenos rústicos de que sea dueña una misma persona natural, cualesquiera 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".

Podríamos decir que este artículo da una connotación negativa a la acumulación de la riqueza, entendiendo ésta como la acumulación de bienes raíces con potencialidad de sacar un mayor provecho de ellos a través de su explotación. La acumulación de capital es el proceso de desarrollo del capitalismo<sup>114</sup>. Este sigue múltiples objetivos, entre ellos, explotar las materias primas, acaparando consigo, la fuerza de producción del trabajo. Históricamente, esto ha traído riqueza, siendo una de las formas más tradicionales de general capital. Esta ley de expropiación da cuenta de que, bajo el modelo que estamos tratando de analizar, no se permite esta forma de

---

<sup>111</sup> "Artículo 16°- Para los fines de la Reforma Agraria, decláranse de utilidad pública y autorízase la expropiación de los predios rústicos no incluídos en la enumeración del artículo anterior, siempre que las expropiaciones se acuerden para ejecutar un Plan de Desarrollo Regional Agrícola y que los predios sean susceptibles de una división adecuada, o que se trate de complementar la división de otro predio.

Estas expropiaciones sólo podrán acordarse dentro del año calendario siguiente a la fecha de publicación del decreto supremo que apruebe el respectivo Plan de Desarrollo Regional, y siempre que para ese año se contemplen las partidas e ítem destinados a las inversiones de obras del sector público, a que se refiere el inciso final de la letra a) del artículo 5° de la presente ley".

<sup>112</sup> "Artículo 17°- Para el cumplimiento de sus fines, la Corporación de la Reforma Agraria deberá aplicar las reglas de expropiación establecidas en las letras a), b), c), d) y e) del artículo 15°, y en el artículo 16° fundamentalmente al "latifundio". Se entenderá por "latifundio", para estos efectos, aquel inmueble rústico perteneciente a persona natural cuyo valor exceda al de 20 "unidades económicas".

<sup>113</sup> (Brahm, "El concepto de propiedad en la ley N°15.020 sobre reforma agraria", 1994)

<sup>114</sup> (Foladori y Melazzi, 2012, pág 54)

acumulación, castigando con la expropiación a quien acumule separada o conjuntamente, inmuebles superiores a 80 hectáreas de riego básicas.

En el artículo 8 de la ley se explica que, “son expropiables los predios rústicos cuyos dueños sean dos o más personas en común, respecto de los cuales no se hubiere puesto término al estado de indivisión en los casos, forma y plazos establecidos en la presente ley”. El artículo 10 manifiesta que, “son expropiables los predios rústicos que sea necesario adquirir para realizar un programa de reforma agraria y que hayan sido ofrecidos para transferir por su dueño a la Corporación”. Acá vemos dos tipos de supuestos de expropiación: por una parte, queda a total arbitrio la expropiación de cualquier predio que sea necesario para ejecutar el proyecto agrario (sin hacer necesario ningún requisito o condición) y aquellos que hayan sido ofrecidos por sus dueños para la Corporación. Detengámonos en el primer punto. Aquí se puede reflejar fielmente la crítica a la concentración de la propiedad. Viendo como única salida la expropiación sin condición. Jacques Chonchol explicó que, para él, “la implementación de la reforma agraria permitía revertir las situaciones deficitarias en materia económica y, sobre todo, asegurar justicia social, valorando incluso la oportunidad que estaba daba para formar una clase media rural”.<sup>115</sup>

### ¿Propiedad privada individual o propiedad comunitaria?

La propiedad comunitaria, ha sido utilizada ampliamente en las democracias socialistas, mayoritariamente en lo que fue la URSS. Ellos conciben la propiedad comunitaria como una propiedad social, colectiva, como una propiedad del Estado que no sólo es la forma dominante de la sociedad, sino que es la forma más desarrollada de propiedad socialista.<sup>116</sup> Fernando de Trazegnies, en su texto “¿Existe la propiedad social?”, aclara que “no debe contraponerse propiedad social y propiedad estatal pues durante la dictadura del proletariado, en la que el aparato estatal debe sobrevivir, el Estado es el órgano que representa y organiza la sociedad”.<sup>117</sup> Dado lo anterior, propiedad social es propiedad del Estado, el Estado es el primer paso para pasar de una propiedad privada fuerte a una propiedad comunitaria.

---

<sup>115</sup> (Chonchol, 1994)

<sup>116</sup> (Trazegnies, pág. 255)

<sup>117</sup> (Trazegnies, pág. 255)

Con respecto a la Reforma Agraria, a través de la CORA, lo que se buscaba era justamente lo mencionado en el párrafo anterior, lo cual consistía en que la propiedad privada pasara a manos del Estado bajo supuestos muy duros, para en un segundo momento, ser asignado a través de las Cooperativas de Reforma Agraria. La lógica bajo la cual se trataba de manejar la propiedad era una lógica que operaba bajo los términos de la propiedad comunitaria. Parece interesante profundizar más en este modelo de propiedad alternativo a la propiedad privada para poder tener una mejor comprensión del tema.

Karl Renner, en su libro “The institutions of private law: and their social functions” revela una definición sobre propiedad privada que merece la pena analizar; “*the right of ownership is the legal power to dispose at will of the substance and fruits of an object, and to exclude all other to interfering with it*”<sup>118</sup>, si tomamos esta definición que nos entrega Renner sobre propiedad privada, se constata que hay 2 supuestos que no se cumplen con la Ley N°15.020. El primer supuesto es que se considera propiedad privada individual “el derecho de disponer de la cosa y los frutos de la cosa”. El segundo conlleva, necesariamente, que, si existe propiedad privada, inmediatamente implica que puedo excluir que los terceros (ya sea un particular o el Estado) interfieran para con mi derecho sobre la propiedad.

Teniendo esto en mente, también se hace necesario incluir en el análisis lo que Renner hace llamar el desarrollo de la propiedad en el trabajo.<sup>119</sup> ¿Qué pasa cuando el dueño del predio que es **X** no ha participado significativamente en la apropiación de su derecho de propiedad? Supongamos que hay un “dueño”<sup>120</sup> **A** y este dueño **A** ha sido quien hace uso y goce del predio, disfrutando de los frutos que provoca el trabajo. Esa era la situación en la que nos encontrábamos antes de la Reforma Agraria. La Reforma hace probable que la forma refleje la sustancia, al entregar el dominio de los predios a los múltiples dueños **A** existentes en aquel entonces, por eso al ver las instituciones distinguiendo entre forma y sustancia, hace mayor sentido.

En el fondo, la posición de Renner, refleja una herencia kantiana que distingue entre forma y sustancia, entre categoría e historia; herencia que se traduce en un positivismo jurídico de corte

---

<sup>118</sup> (Renner, 1949, pág. 45)

<sup>119</sup> (Renner, 1949, pág. 118)

<sup>120</sup> Dueño en el sentido de detentar la cosa con ánimo de señor y dueño.

marxista.<sup>121</sup> Lo que pasaba antes de la Reforma Agraria en muchos casos era que la institución de la propiedad agraria aparecía como un marco vacío, como pura forma, no existiendo una correlación con la sustancia. La propiedad para el dueño **A**, se ha vuelto accesible para él, lo cual ya es un cambio tremendo. El dueño **X** de la propiedad privada, se ha convertido de repente, en un sujeto que tiene obligaciones y deberes con su propiedad y si no sigue estas reglas regales, es capaz de perder su dominio.

Tras esta explicación, ahora estamos en condiciones que responder las preguntas dadas al comienzo. En primer lugar, ¿se puede hablar de propiedad privada propiamente tal?

Un paso importante que se dio con la Ley N°15.020 fue que el dominio ya no se vio como algo absoluto y exclusivo. Ciertamente, antes de la dictación de las leyes de reforma agraria y de la reforma constitucional era visto como de esa manera, pero esto, en conjunto con la exclusividad, fue precisamente lo que cambió. Igualmente, existe una forma de propiedad privada donde el dominio no es absoluto, pero la propiedad sigue definida por el derecho de excluir a los demás.<sup>122</sup> Lo que significa, que mantiene su carácter de exclusivo, perdiendo el absoluto, puesto que el propietario está en posición especial con respecto al no propietario. El derecho a excluir tiene un cierto efecto; la creación indirecta del espacio en donde el dueño tiene la libertad de proponer proyectos donde su elección sea la preservada. James Penner argumenta que la exclusión es prácticamente necesaria y ciertamente suficiente para proteger nuestros derechos o nuestro interés en usar las cosas.<sup>123</sup> Pero si se perdió el carácter exclusivo y absoluto de la propiedad, ¿se puede seguir hablando de propiedad privada?

Una segunda pregunta interesante de responder es, ¿existió verdaderamente un cambio de paradigma en la propiedad? Ya conocemos lo que estaba a un extremo, la propiedad privada absoluta y exclusiva, que parece que poco a poco fue perdiendo su carácter para construir un nuevo camino a la propiedad comunitaria, pero ¿se logró llegar a ese punto?

Por otra parte, parece pertinente dar una respuesta a nuestra tercera pregunta, ¿el régimen existente en ese entonces se asemeja a la propiedad comunitaria o colectiva/social?

---

<sup>121</sup> (Renner, 1949, pág. 119)

<sup>122</sup> (Katz, 2016)

<sup>123</sup> (Penner, 1997)

En Chile durante la reforma agraria, existieron tres momentos en cuanto a las distintas formas de propiedad. El primer momento, cuando una propiedad cae en una causal de expropiación, es adquirida por el Estado, formándose así una propiedad estatal. En un segundo momento, esta pasa a una propiedad social indirecta, en donde el Estado es dueño, pero los asentamientos campesinos son los encargados de administrar. Luego pasa a la propiedad social directa, en donde el Estado la asigna bajo las distintas formas a una o varias comunidades. En el último momento, la propiedad colectiva ya pertenece a las distintas personas, comunidades o grupos sociales, pudiendo actuar como propiedad comunitaria o como propiedad privada. Un ejemplo de esto fueron las cooperativas comunitarias y mixtas, en donde se actuó bajo la misma lógica ya comentada.

Pareció existir, en el desarrollo de la reforma agraria, un límite bastante confuso entre las leyes de expropiación en conjunto con la función social de la propiedad y cuando la propiedad se divorcia del dueño.<sup>124</sup> La propiedad, ¿es de la persona que detenta económicamente su dominio?, o ¿es de la persona que tiene su control legal? Usualmente, la persona que tiene el control económico de la propiedad es quien tiene el control legal, justamente, este nuevo concepto de propiedad aparece al existir una separación entre el control legal y el control económico.

En el proceso de reforma agraria el Estado parecía tener el control legal de la propiedad, mientras que el control económico aún lo detentaban los propietarios en cuestión. Digo que tienen el control legal debido a que la Ley N°15.020 estaba sujeta a numerosas limitaciones impuestas por el legislador atribuidas al Estado.<sup>125</sup> En donde no solo establecían textualmente que existían limitaciones a la propiedad que quedan al total arbitrio del Estado, sino que se pretendía regular el uso y explotación de las tierras y si estas no se hacen de manera correcta, procedía una expropiación.

Todo parece indicar a que efectivamente se buscó llegar a un nuevo concepto de propiedad a través de esta reforma. Algo confuso, sí, pero ese era el camino por el cual el legislador de la época y en conjunto con el poder político<sup>126</sup> prendieron llegar. “En efecto, en el proceso que

---

<sup>124</sup> (Renner, 1949)

<sup>125</sup> Artículos 1, 15, 24 y 29 de la Ley N°15.020.

<sup>126</sup> (Avendaño, 2017)

con ella se inicia se llegaría a configurar- de manera consciente y completa- un nuevo concepto de propiedad”.<sup>127</sup>

Por una parte, quienes se oponían a las expropiaciones y a la distribución de la tierra, defendiendo la propiedad privada en tanto derecho natural, aludían a la existencia de derechos subjetivos inherentes a cada individuo y que antecedían al Estado. Curioso es que, por otra parte, los promotores del comunitarismo insistían en tomar como fuente inspiradora el derecho natural, interpretaban en sentido inverso la teoría del derecho natural, añadiendo los aportes del pensamiento cristiano contenido en pasajes del Nuevo Testamento, en escritos de San Agustín y especialmente, en la obra de Tomás de Aquino. Precisamente, en una publicación difundida por primera vez en 1965, Julio Silva Solar y Jacques Chonchol afirmaron que el principio básico del sistema comunitario, inspirado en esas fuentes “es el carácter común de los bienes y no la propiedad privada”.<sup>128</sup>

Según ellos, la propiedad privada no era negada, pero asumía características distintas a las atribuidas en la sociedad capitalista, así como por determinadas concepciones jurídicas que resaltaban los derechos subjetivos. “Según la ley natural, los bienes fueron puestos a la disposición de los hombres indistintamente, lo cual implica que un principio la posesión era colectiva. Luego vino, conforme al derecho positivismo, la participación o repartición de los bienes, o sea la propiedad privada”.<sup>129</sup> Desde su perspectiva, bajo un sistema comunitario la propiedad privada viene concebida como “un medio para que el destino natural de los bienes, al servicio de todos los hombres, se realice”.<sup>130</sup>

Tal como lo definían Silva y Chonchol, el comunitarismo promovía un tipo de estructura social en la que los principales bienes productivos (tierra, capital industrial, financiero y comercial) pertenecían a los trabajadores. De este modo era posible revertir las formas de conflicto propias de las sociedades capitalistas, en donde la tensión entre las clases es consecuencia de las diferencias entre el capital y el trabajo asalariado. Este conflicto, como explican los autores, solo es posible resolverse en un orden social de carácter comunitario, donde el capital y el trabajo ya no están separados, sino unidos en las mismas personas. Al anteponer el

---

<sup>127</sup> (Brahm, "El concepto de propiedad en la ley N°15.020 sobre reforma agraria", 1994, pág. 163)

<sup>128</sup> (Silva, 1969, pág. 48)

<sup>129</sup> (Silva, 1969)

<sup>130</sup> (Silva, 1969)

comunitarismo a la división entre capital y trabajo, Silva y Chonchol reafirmaban algunos planteamientos difundidos por ellos mismo desde la década anterior, así como la Declaración de Principios del PDC dada a conocer en julio de 1957. En el marco del proyecto de reforma constitucional explicaba Francisco Cumplido, uno de los autores del texto enviado por el gobierno, la idea era incorporar gradualmente la propiedad comunitaria en el campo<sup>131</sup>.

Comparando ambas disposiciones legales, la ley N°15.020 introducía un cambio sustantivo en los requisitos para ser asignatario. En efecto, se establecía que podían llegar a ser asignatarios quienes tuvieran la condición de chilenos, campesinos, mayores de 18 años, que tuvieran aptitudes para el trabajo del campo y que no contaran con propiedades o bien en posesión de una superficie inferior a la unidad agrícola familiar. Mientras la ley N° 15.020 beneficiaba a campesinos sin tierra, la ley N° 16.640 privilegiaba a quienes eran de origen campesino y mantenían dicha condición. Asimismo, la ley N° 16.640 se enfocaba en los trabajadores asalariados agrícolas normalmente carentes de cualquier superficie territorial, al igual que en inquilinos y campesinos minifundistas.

La ley N° 15.020 establecía un mecanismo de expropiación basado en dos ideas centrales: la primera, que se debía expropiar los predios de más de 80 hectáreas de riego básico, un sistema de equivalencias que se estableció por ley. La segunda, que luego de la expropiación se formaba un asentamiento campesino, en el antiguo fundo, que era una suerte de sociedad entre el Estado y los campesinos, ya que se suponía que éstos no podían quedar librados a su suerte.

Posteriormente, con el gobierno de Salvador Allende, en materia rural, el programa era de continuidad. Quizá la única variación semántica era la sentencia 'el campesinado con el apoyo de todo el pueblo', que tanto repitió en sus discursos políticos, lo que abría el campo a todas las fuerzas políticas y sociales<sup>132</sup>. No hay muchas propuestas nuevas, sino declarar que lo que había hecho Frei era insuficiente.

A partir de ese momento, se aceleró la Reforma Agraria, la expropiación de fundos y se complicó el tema de los asentamientos, enredándose de tal suerte que hasta el año 1973 ya no se organizaban asentamientos campesinos propiamente tales, sino diversos tipos de entidades

---

<sup>131</sup> (Brahm, "Propiedad sin libertad", 1999, pág. 199)

<sup>132</sup> (Allende, "Discurso sobre la propiedad agraria", 1971)

de muy poca claridad y nombres dispares, tales como Centros de Reforma Agraria (CERAS), Centros de Producción (CEPROS) y finalmente unos llamados Comités Campesinos, que no eran ni asentamientos, ni las nuevas formas organizativas y solamente aumentaron el desorden institucional en que se estaba convirtiendo el campo reformado.

El modelo del asentamiento campesino era de gran incertidumbre en materia de responsabilidades y propiedad, y muy discriminatorio en cuanto a género y edad. En términos de responsabilidad, el asentamiento tenía cierta desconfianza. Se pensaba que los campesinos serían incapaces de manejar una empresa compleja, se percibía a los campesinos con poca responsabilidad jurídica, con nula capacidad de gestión y con fuerte tendencias a apropiarse de lo ajeno, teniendo cuidado con el concepto de ajeno empleado en ese entonces, ya que ni los propios campesinos tenían conocimiento sobre un concepto de propiedad como algo bajo lo cual se puede excluir al no dueño. Existía una especie de sociedad entre los asentados y el Estado a través de la CORA. Siendo ésta última quien pagaba los salarios como un adelanto frente a las próximas cosechas, lo que en la práctica era un salario estatal. Para el campesino nunca estuvo clara cuál era su real responsabilidad, y no pocos consideraron que se había cambiado de patrón, existiendo ahora un patrón Estado.

Pero quizá el peor defecto fue la exclusión de las mujeres y los jóvenes de las decisiones de los asentamientos, los que dirigían los asentamientos eran generalmente, los hombres jefes de familia. A las mujeres se las dejó fuera de todas las decisiones y se las agrupaba en los centros de madre, donde se les enseñaba costura, y habilidades varias propias de un estereotipo de clase media que de una realidad campesina a la que estaban acostumbradas por siglos. Y los jóvenes quedaron fuera también. Del tema de las mujeres, nadie dijo nada; en cambio de los jóvenes la Unidad Popular se dio cuenta y está en el origen de los cambios que se produjeron en los asentamientos campesinos y que dieron origen a los denominados CERAS.

No existía entonces, mucha claridad sobre lo que se estaba haciendo en cuanto a la propiedad y lo que se quería lograr. Por una parte, Frei y la Unidad Popular tenían sus objetivos y por otra, los campesinos no tenían noción sobre lo que estaban teniendo en sus manos.

Si bien se puede concluir que mediante las leyes expropiatorias y los objetivos de la época si se pretendía llegar a un concepto de propiedad comunitaria, en los hechos, no había lucidez sobre

el tema, ni para los campesinos beneficiados, ni para los demás individuos involucrados. No había ninguna claridad jurídica sobre los distintos elementos conformadores de la propiedad, bajo el análisis realizado. sobre las figuras que contenían el derecho de propiedad. Ciertamente no era propiedad privada, pero tampoco se podía hablar derechamente de propiedad comunitaria. Por supuesto que estaba dentro de los objetivos de los gobiernos de ese entonces, pero existía una especie de limbo jurídico en cuanto a propiedad. Limbo jurídico que este trabajo pretende sincerar. En pocas palabras, se puede calificar la reforma agraria en cuanto a materia de bienes y derecho de propiedad como un área gris, un periodo de transformaciones inacabadas.

### **CAPÍTULO III: Análisis jurisprudencial (1968-1973)**

Este capítulo tiene como objetivo dar a conocer los mecanismos que entregaba la ley N°16.640 en cuanto a las reclamaciones de expropiación, para que, en un segundo momento, se dé cuenta de la recopilación de jurisprudencia que se hizo en la Revista de Derecho y Jurisprudencia y los Fallos del Mes. Ambas recopilaciones abarcan todos sus tomos entre los años 1968 y 1973, años en los que se legislaba bajo esta ley en cuestión.

#### Las herramientas de reclamación contenidas en la Ley N°16.640

El capítulo II de la presente ley, del artículo 35 al 38, aporta las distintas opciones que puede ejercer el dueño de un predio expropiado con el fin de obtener de vuelta el terreno.

El artículo 35 señala “el propietario de un predio rústico expropiado de conformidad con cualquiera de las causales establecidas en los artículos 3 y 4 al 13 inclusive y 1 y 3 transitorios, podrá, en todo caso, dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de publicación del extracto del acuerdo de expropiación en el Diario Oficial, solicitar del Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria que considere dicho acuerdo”.

Pero ¿en qué consiste considerar dicho acuerdo? Este precepto parece ser demasiado amplio, dado que según indica, cualquier expropiación podría ser objeto para que dé a lugar a una acción de reclamación ante el Tribunal Agrario Provincial<sup>133</sup> correspondiente, entregándole al dueño expropiado, una herramienta de la cual puede hacer uso si considera que su expropiación debía ser reconsiderada.

Posteriormente el artículo 36<sup>134</sup> garantizaba la reclamación ante el Tribunal Agrario Provincial respectivo. El Tribunal Agrario Provincial conocía de la reclamación conforme a la regla de los

---

<sup>133</sup> Art 30 Ley N°16.640:” conocerá de la reclamación conforme a las reglas de los incidentes y fallará en única instancia”.

<sup>134</sup> “Artículo 36°.- Si se expropiare un predio por la causal establecida en el artículo 3° y no se reconociera al propietario el derecho de reserva que le correspondiere, podrá éste reclamar ante el Tribunal Agrario Provincial, dentro del plazo de treinta días contado desde la notificación del acuerdo denegatorio a que se refiere el inciso quinto del artículo 16°, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 35°. El Tribunal deberá fallar el reclamo dentro del plazo de 40 días contado desde su interposición y durante su transcurso la Corporación de la Reforma Agraria no podrá tomar posesión material del predio. Vencido el plazo de 40 días sin que el Tribunal haya resuelto la reclamación, regirá lo dispuesto en el artículo 40°.”

incidentes y fallaba en única instancia, dentro del plazo de treinta días, contado desde la notificación del reclamo al propietario.<sup>135</sup>

Seguido, el artículo 37<sup>136</sup> se establece de forma más detallada los casos en los cuales se puede reclamar de una improcedencia en la expropiación, ya sea porque el predio no se encontraba abandonado ni mal explotado, si no hubiera resultado de la división de un predio mayor, si no se está dando en arrendamiento y sea aplicable con reservas en el caso de la ley de propiedad austral.

Tendría más sentido si el artículo 37 estuviera antes del artículo 35. Esto debido a que es el artículo 37 el que enumeraba taxativamente los casos en los que procede una acción de reclamación y el 35 el que daba una enunciación amplia y no taxativa sobre el tema. Más allá de eso, queda claro los casos en los que el dueño expropiado puede hacer uso de su derecho que le otorga la ley.

Por último, el artículo 38<sup>137</sup> declara que se podía reclamar sobre la expropiación en los terrenos que la misma ley había declarado como inexpropiables. Parece ser que los artículos mencionados anteriormente entregaban amplias facultades para reclamar ante el Tribunal

---

<sup>135</sup> (Benko, 1972, pág. 66)

<sup>136</sup> “Artículo 37°.- En el caso de expropiaciones efectuadas conforme a los artículos 4°, 5°, 7° ó 9°, el propietario podrá reclamar de la procedencia de la expropiación ante el Tribunal Agrario Provincial, dentro del plazo de treinta días contado desde la fecha de la publicación del extracto del acuerdo de expropiación en el Diario Oficial.

En el caso de expropiarse un predio de conformidad con la causal del artículo 6°, sólo tendrán derecho a reclamar de la procedencia de la expropiación, en los términos establecidos en el inciso anterior, las sociedades de personas cuya actividad tenga por objeto la explotación agrícola o ganadera, que reúnan los requisitos establecidos en las letras a) a d) de dicho artículo.

El propietario podrá, en los casos mencionados en los incisos precedentes, solicitar al Tribunal Agrario Provincial, conjuntamente con la reclamación, la suspensión de la inscripción de dominio a favor de la Corporación de la Reforma Agraria y de la consiguiente toma de posesión material del predio por la Institución. Esta solicitud del propietario se tramitará y resolverá conforme a las reglas de los incidentes y el Tribunal podrá dar lugar a ella solamente cuando de los antecedentes acompañados aparezca claramente que está revestida de fundamento plausible, sin perjuicio de lo que resuelva en definitiva”.

<sup>137</sup>“Artículo 38°.- Cuando un acuerdo de expropiación afectare predios o terrenos que son inexpropiables al tenor de los artículos 20, 22, 23, 26 ó 27, el propietario podrá reclamar de la procedencia de la expropiación ante el Tribunal Agrario Provincial, dentro del plazo de treinta días contado desde la fecha de la publicación del extracto del acuerdo de expropiación en el Diario Oficial.

El propietario podrá solicitar al Tribunal Agrario Provincial, conjuntamente con la reclamación, las mismas medidas contempladas en el inciso final del artículo”.

Agrario Provincial correspondiente en los casos en que la ley lo señala, en donde parece improcedente o al menos, cuestionable, esta expropiación.

### Jurisprudencia en cuanto a acciones de reclamación

Esta parte del trabajo en cuestión fue por lejos la más complicada. Originalmente se pretendía incorporar en la recopilación jurisprudencial todas las acciones reales que fueron interpuestas antes los tribunales con el objeto de recuperar su dominio. Sin embargo, durante el tiempo de investigación de esta tesis, se presentaron descubrimientos relevantes, los cuales hicieron que se declinara esta opción.

No se encontró jurisprudencia de la época<sup>138</sup> que tratara sobre acciones reales. Se consultó la Revista de Derecho y Jurisprudencia<sup>139</sup> y los Fallos del Mes.<sup>140</sup> Pero en ninguno de estos se encontraron fallos en lo que se interpusieran acciones reales para recuperar el dominio perdido.

Bien sabemos que las acciones reales son aquellas que protegen derechos reales.<sup>141</sup> Lo que las caracteriza no es una nota psicológica ni económica, sino estructural. Las acciones reales deben (o deberían) determinar la relación estructural con los derechos reales. Por eso el interés en las acciones que protegen la especial posición del dueño o del poseedor respecto de una cosa. Estas acciones se caracterizan porque lo que es cuestionado por aquel en contra de quien se dirigen es precisamente la posición especial que el actor reclama tener respecto de la cosa; recíprocamente, la identidad del demandado está dada no por sus características personales sino por la relación que éste tiene con la cosa, habitualmente el hecho de que la detente.<sup>142</sup>

Las acciones reales pueden ser estudiadas desde dos puntos de vista. El primero es ver la acción real como una forma jurídica, cuya función es hacer probable algo improbable, y en el caso de las acciones lo que ellas hacen probable es la correcta delimitación (y, entonces, solución) de una controversia.<sup>143</sup> En este caso podemos utilizar la forma jurídica de las acciones reales para proteger el dominio y estas formas jurídicas hacen más probable lograr la

---

<sup>138</sup> La jurisprudencia consultaba data entre los años 1968 a 1973.

<sup>139</sup> En el año 1968 tomo I y II. Año 1969 tomo I y II, 1970 tomo I y II, 1971, 1972 y 1973.

<sup>140</sup> La jurisprudencia consultaba data entre los años 1968 a 1973.

<sup>141</sup> (Atria, pág. 14)

<sup>142</sup> (Atria, pág. 15)

<sup>143</sup> (Atria)

protección del dominio que si no existiesen. Otra forma de ver las acciones reales es verlas a través de un sistema, ya que estas acciones que el Código Civil regula guardan una relación, por lo que estudiarlas sólo como formas jurídicas sería un error.

Tenemos por una parte a la acción reivindicatoria. Esta acción es utilizada cuando el dueño no poseedor, afirma tener el dominio, pero no la posesión de la cosa, bajo lo cual se le pide al juez que haga reconocer que el tercero, poseedor no dueño, restituya la cosa. Su método de acción se centra en: i) el reconocimiento del estatus jurídico, ii) restablecer el dominio.

Una cosa muy curiosa que pasa con la acción reivindicatoria es que dice ser la prueba absoluta de dominio, pero tiene un defecto. Al considerarse la acción más completa al momento de proteger el dominio, también pasa a ser la acción más exigente, y al ser más exigente pide más requisitos para comprobar el dominio, pasando a un nivel superior de protección en donde se topa con la desprotección. Digo esto porque llega un minuto en el que defender el dominio del dueño actual no poseedor se hace lo suficientemente difícil, al punto en donde no se puede probar y el dominio del dueño no poseedor queda desprotegido.

Por otra parte, tenemos la acción de precario, la cual se encuentra dentro de las acciones reales que protegen directamente el dominio. Como bien sabemos el objetivo de las acciones reales es proteger derechos reales, existiendo una relación estructural para con éstos.

El profesor Fernando Atria señala que si estudiamos estas acciones viéndolas como formas jurídicas podemos identificar que su función es “hacer probable algo improbable”.<sup>144</sup> Lo que se traduce en que lo que se busca es probar con una forma aquello que sería muy difícil de lograr sin ellas. La utilidad de las acciones reales es mucha y su popularidad aún más, existiendo dentro de ellas muchos tipos de acciones, pero todas buscan lo mismo, resguardar los derechos reales.

En nuestro Código Civil, en su artículo 2195 encontramos la definición de precario, señalando que “se entiende precario cuando no se presta la cosa para un servicio particular ni se fija tiempo para su restitución. Constituye también precario la tenencia de una cosa ajena, sin previo contrato y por ignorancia o mera tolerancia del dueño.”<sup>145</sup>

---

<sup>144</sup> (Atria, “Tratado del régimen de las cosas”, sin publicar, pág 686)

<sup>145</sup> (Peñailillo, 2006)

Cuando no existe contrato alguno para que una persona tenga la tenencia de una cosa ajena se da inicio al juicio de comodato precario, debiendo el demandante (dueño) acreditar su dominio y el demandado probar o que existe título que justifique su ocupación. Esta acción se puede utilizar tanto para bienes muebles como para bienes inmuebles. Generalmente el procedimiento de precario se utiliza cuando se presta una cosa sin señalar fecha de devolución o en el caso en el que no se ha prestado la cosa, pero un tercero la detenta sin la existencia de un contrato porque se había permitido o porque el dueño lo ignoraba.

Los requisitos para que esta acción proceda son los siguientes: que la cosa esté en poder del demandado, que el demandante sea dueño de la cosa y que el demandante no tenga deber alguno de tolerar el uso de la cosa por el demandado, o sea que la actual detentación del demandado sea reconducible a la ignorancia o mera tolerancia del dueño. La acción de precario persigue poner término a una situación de hecho, la cual es la ocupación de la cosa ajena, sin título que lo justifique y que existe por ignorancia o mera tolerancia de su dueño. La sentencia judicial se encargará de reconocer esta situación y de ordenar la restitución de la cosa al dueño por el actual tenedor de ella.

En nuestro derecho implica la idea de que cada persona es titular de un patrimonio en el cual tienen su asiento ciertas prerrogativas, facultades y poderes que el titular maneja a su arbitrio, en consideración de sus propios intereses, aunque dentro del marco del derecho objetivo.<sup>146</sup> De ello se desprende que si bien el derecho objetivo puede limitar el ejercicio de los derechos subjetivos, tales limitaciones son esencialmente extrínsecas, pues el titular tiene sobre su patrimonio una prerrogativa de acción en principio limitada.

El patrimonio es reconocido, por consiguiente, como la esfera propia dentro de la cual los individuos pueden manejarse a su arbitrio. La voluntad del titular cubre, todos y cada uno de los ámbitos del patrimonio. De modo que las limitaciones que pudieren existir vienen de fuera, vale decir, del derecho objetivo. Y como el derecho objetivo adquiere vigencia en virtud de la disposición expresa de la autoridad competente, no hay limitaciones que las leyes van estableciendo determinadamente. Desde que el patrimonio no es suma de derechos subjetivos singulares, sino el contenido de toso los derechos subjetivos que sirven a los individuos en sociedad para el desarrollo de su personalidad íntegra. El dominio contiene, por tanto, todas

---

<sup>146</sup> (José Garrido, 1988)

las posibilidades de acción, así como la voluntad del sujeto es el órgano generador de la acción misma y de los caminos y ordenaciones que quiere imprimirse. De aquí que toda perturbación ilegítima e injusta da lugar a una acción judicial dirigida a obtener el amparo del derecho (reivindicatoria, de reparación de daños, etc.)<sup>147</sup>

Hecho este breve resumen en cuanto a las dos acciones reales más utilizadas, intentaré encontrar una explicación de porque no se optó por la interposición de estas acciones para recuperar el dominio perdido de los latifundistas durante la reforma agraria.

Una de las razones por las cuales, a mi juicio, no se interpusieron exitosamente acciones reales, fue precisamente porque ninguna ley agraria reconocía éste como un mecanismo válido para apelar ante las expropiaciones. No lo contemplaba ni de forma expresa ni tácita, por tanto, los actores en aquellos años quizá no dimensionaron las consecuencias jurídicas en materia de bienes y por ende, no sabían cómo actuar más que por los medios que la misma ley establecía.<sup>148</sup>

Por otra parte, el profesor Daniel Peñailillo en su libro “La expropiación ante el Derecho Civil” señala que existía una falta de interés jurídico en las acciones.<sup>149</sup> En un fallo de la Corte Suprema fecha 9 de octubre de 1981<sup>150</sup> en el cual Pedro Rojas demandó a la Oficina de Normalización Agrícola (ex Corporación de Reforma Agraria), sobre ineficacia del acuerdo N°2143, de 2 de septiembre de 1970, del Consejo de la nombrada entidad que expropió los predios de que era dueño el actor. El demandante planteaba las siguientes peticiones, una en subsidio de la otra, y pedía que se declare la ineficacia, o la inexistencia, o la nulidad absoluta del acto expropiatorio por falta de causa, o su nulidad por objeto ilícito, o la resolución o caducidad del mismo; todo ello fundado en la que Corporación demandada no cumplió en el plazo de 3 años contados desde la toma de posesión de los mismo inmuebles la obligación que le imponían los incisos 1° y 2° del art. 67 de la Ley N°16.640, cual es la de asignar a los campesinos en dominio cooperativo las tierras expropiadas.

---

<sup>147</sup> (José Garrido, 1988, pág. 213)

<sup>148</sup> Particularmente las acciones de reclamación que se ejercían ante el Tribunal Agrario Provincial respectivo que consagraba la Ley N°16.640.

<sup>149</sup> (Peñailillo, "La expropiación ante el Derecho Civil", 1995, pág. 180)

<sup>150</sup> En Revista de Derecho y Jurisprudencia T.78, sección 5ta, pág. 207

Menciona Peñailillo que en ningún momento del fallo (ni de otros) se interpusieron acciones reales para recuperar el dominio, las cuales hubieran procedido de manera correcta si se invocaban según lo dispuesto por el Código Civil.<sup>151</sup>

Pese a lo anterior, y descartando ya la posibilidad de recopilar las acciones reales interpuestas durante este periodo. Se va a dar una cuenta de las acciones de reclamación encontradas en la Revista de Derecho y Jurisprudencia entre 1968 y 1973 y los Fallos del Mes de los mismos años.

Ante esto, se encontraron dos fallos, Pedro Venegas Videla contra Corporación de la Reforma Agraria y Luis Alberto Revco Jiménez contra Corporación de la Reforma Agraria. En la primera acción de reclamación el demandante centra su argumento en el derecho a reserva que estaba contemplado en el artículo 16 de la ley N°16.640, derecho que el Consejo de la Corporación de Reforma Agraria le denegó por acuerdo N°879 de 23 de julio de 1970, para que en consecuencia se le reconozca el derecho a conservar su dominio una superficie de 80 hectáreas de riesgo básicas del predio expropiado.

La inscripción de dominio citada en el acuerdo pertenecía a doña Berta Carrasco Ávila, en cuya contra se había adoptado este acuerdo de expropiación, pero a la fecha de adoptarse este acuerdo, doña Berta Carrasco le había vendido y transferido su propiedad, estando inscrita a nombre de Don Pedro Venegas para el 31 de enero de 1969.

Consecuencia de esto, el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, adoptó el acuerdo N°716 de 28 de agosto de 1969, mediante el cual rectificó lo anterior, este segundo acuerdo no ha sido publicado en el Diario Oficial, pese a que le fueron notificados personalmente.

Por esta razón, se le comunicó a la CORA el deseo de hacer uso de su derecho a reserva que consagra el artículo 16 de la ley N°16.640 en su calidad de propietario exclusivo del inmueble expropiado. La Corporación se pronunció y le denegó el derecho a reserva, el cual fue notificado por carta certificada el 24 de agosto de 1970.

El Tribunal Agrario expuso lo siguientes argumentos:

---

<sup>151</sup> (Peñailillo, "La expropiación ante el Derecho Civil", 1995)

“1° Por haberse incurrido en un error, el Consejo adoptó un nuevo acuerdo, el que tuvo por objeto aclarar y rectificar. En virtud de que este nuevo acuerdo no tiene el carácter de acuerdo de expropiación, fue notificado en la forma en la que señala el inciso final del artículo 33 de la ley N° 16.640, no existiendo necesidad de que se publique nuevamente en el Diario Oficial.

2° Que conforme a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 16 de la ley invocada, el propietario que desee hacer uso del derecho de reserva deberá declararlo por escrito a la Corporación dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de notificación del acuerdo expropiatorio y si así no lo hiciera, se extinguirá definitivamente este derecho.

3° El plazo para invocar este derecho expiró el 1 de mayo del mismo año, sin que el propietario expropiado lo hubiere invocado. De consiguiente, se extinguió definitivamente y por el solo ministerio de la ley este derecho de reserva.

4° En consecuencia, no le es legalmente posible reconocer a este tribunal el derecho a reserva invocado.”<sup>152</sup>

Acá si bien vemos una acción de reclamación, tiene un sentido procedimental, existiendo discusión sobre si se requería o no una nueva publicación en el Diario Oficial para la notificación del acuerdo que corregía el error en cuanto al dueño del predio. Finalmente, el Tribunal determinó que se extinguió definitivamente el derecho del demandante para ejercer la acción de reclamación respectiva por lo que no ha lugar al requerimiento, procediendo la expropiación de igual forma.

En el siguiente fallo, Luis Alberto Reveco Jiménez demanda a la Corporación de la Reforma Agraria para que se le reconozca su derecho a reserva sobre el predio agrícola ubicado en la provincia de Cautín, que le fue denegado por acuerdo N°470 de 14 de mayo de 1971, notificado al recurrente el 16 de junio del mismo año.

Expone que el mencionado predio le fue expropiado por acuerdo N°1019 de 27 de noviembre de 1969, publicado en el Diario Oficial, por la causal del artículo 3 de la ley N° 16.640 y que se deja constancia de dicho acuerdo de que el fundo se encuentra mal expropiado.

---

<sup>152</sup> Revista de Derecho y Jurisprudencia, 1971, Segunda Parte, Sección Sexta pp.17-29.

Agrega que dentro del plazo establecido en los artículos 37 y 16 de la ley N° 16.640 solicitó a la Corporación demandada la reconsideración del acuerdo de expropiación en cuanto declaraba mal explotado el predio y se le reconociera el derecho de reserva sobre una superficie de 80 hectáreas de riego básicas, solicitud que le fue denegada según se ha dicho por el acuerdo N°470, en virtud de lo cual y con arreglo al artículo 36 de la ley N° 16.640, estando dentro del plazo legal viene a demandar a la CORA para que el Tribunal la condene a concederle su derecho a reserva.

Funda su demanda en que en su caso se cumplen los requisitos del artículo 163 de la ley N° 16.640, en que el predio se encuentra bien explotado y reúne por lo tanto los requisitos del artículo 16 y agrega que aplicando las disposiciones del reglamento para la calificación de la explotación de predios rústicos contenido en el decreto N°281 del Ministerio de Agricultura publicado en el Diario Oficial de 4 de junio de 1968, el predio rústico reúne un puntaje superior a los 800 puntos siendo necesarios solamente 500 puntos para estimarlo bien explotado.

Termina pidiendo que se acoja la demanda y que en consecuencia se condene a la CORA a reconocerle el derecho de reserva sobre una superficie de 80 hectáreas.

El Tribunal se pronuncia señalando lo siguiente:

“26° Que atendido los términos de los artículos 36 y 30 de la ley N° 16.640, en esta clase de juicios compete al Tribunal Agrario Provincial pronunciarse derechamente acerca de si se reconoce o no el derecho de reserva reclamado por el expropiado a quien la CORA se lo ha denegado y no procede entonces condenar a ésta a reconocérselo porque ellos implicarían admitir la necesidad de un nuevo acuerdo del Consejo de dicha entidad que sería improcedente por no estar contemplados en la ley.

La reclamación interpuesta solo confiere competencia al tribunal para decidir acerca de la procedencia del derecho de reserva, mas no acerca de la ubicación de la superficie que comprenderá lo que es materia de una gestión de carácter administrativo.

Por estas condiciones y visto, además de lo dispuesto en los artículos 16, 36, 145 letra g), 146 y 147 de la ley N° 16.640 el Tribunal declara ha lugar, con costas, a la demanda de don Luis

Alberto Reveco Jiménez el derecho de conservar en su dominio una superficie que no excede las 80 hectáreas de riego básicas que fue expropiado por el acuerdo N°1019 de 27 de noviembre de 1969, adoptado por el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria.”<sup>153</sup>

En este fallo podemos evidenciar que se dio a lugar esta acción de reclamación, otorgándole al demandante el derecho de conservar su dominio. Pese a que en este fallo se reconoce que no existió una mala explotación del predio dado que se presentó prueba suficiente para ello, parece ser la excepción, dado que en la revisión jurisprudencial no se apreciaron suficientes acciones de reclamación interpuestas. Se desconoce el motivo de aquello, todo lo demás cabría en suposiciones.

De igual forma, es un descubrimiento el hecho de haber podido constatar que no se interpusieron acciones reales, y aquellas acciones de reclamación que se interpusieron no nos permite desarrollar un argumento jurídico relevante que pretenda explicar los fundamentos de los Tribunales Agrarios al momento de fallar. Ante esta enorme falta, solo podemos constatarla, mas no apreciarla.

---

<sup>153</sup> Revista de Derecho y Jurisprudencia, 1971, Segunda Parte, Sección Sexta pp.1-9.

## CONCLUSIONES

Esta investigación tiene como pretensión poder contestar la pregunta de si efectivamente, en el proceso de reforma agraria que dio a lugar en nuestro país, existió un cambio en cuanto a la configuración del derecho de propiedad privada a un derecho comunitario, ante esto, caben decir varias cosas al respecto.

En cuanto al primer capítulo pertinente a las cooperativas agrarias, se puede afirmar que efectivamente el modelo utilizado para las cooperativas corresponde en gran parte al modelo de propiedad comunitario. Esta afirmación es en base a la comparación entre el modelo liberal de propiedad entregado por Honoré y las características de la propiedad comunitaria, un ejemplo claro de esto se encuentra en el derecho a uso, dado que en las cooperativas comunitarias el uso de la cosa debía ser compartido por todos los comuneros, no pudiendo uno de ellos hacer lo que quisiera con la tierra, esta es una dificultad propia de la forma organizacional de estas cooperativas, existiendo una barrera inherente. En el segundo capítulo se puede evidenciar que producto de las leyes expropiatorias, la propiedad agrícola quedó bastante limitada y sujeta casi por completo a control de los requisitos impuestos por el Estado. Los elementos esenciales de estas leyes iban por limitar la posibilidad de acumular tierras a un máximo de ochenta hectáreas de riego básico, a expropiar todas las tierras en manos de corporaciones o sociedades, quedando así la tierra solo en manos de personas naturales y a expropiar todas las tierras mal explotadas. Estos criterios de limitación a la propiedad son prácticamente inexistentes hoy en día. En sociedades donde se protege la propiedad privada individual esto está lejos de ocurrir, dado que los dueños cuentan con distintos derechos que pueden ejercer para proteger su dominio, mientras que en sociedades donde rige la propiedad comunitaria, ésta está sujeta a las mismas condiciones, o condiciones muy similares de las que rigieron en Chile durante el desarrollo de esta gran reforma a la propiedad de la tierra.

Al analizar ambas leyes expropiatorias, las causales se ampliaron en la ley N°16.640, acelerando así el proceso y ya en los seis primeros meses de la presidencia de Allende, el Estado expropió casi tantos predios como los que se habían expropiado en los seis años anteriores, llegando a un total de seis millones de hectáreas. A lo anterior se suma la gran potestad entregada por ley a la Corporación de Reforma Agraria, utilizando así su gran discreción administrativa para

aplicar ampliamente la norma jurídica de que una gestión ineficiente era una condición para la expropiación de menos de ochenta hectáreas de riego básicas. Sin embargo, el problema radicó en la definición de gestión ineficiente, produciendo así mucha incertidumbre a los dueños de las tierras.

En el último capítulo se constatan dos cosas sumamente importantes. La primera fue la escasez de fallos en cuanto a acciones reales que protegieran el dominio de los predios expropiados, ya sea por ignorancia de los dueños o por la falta de certeza jurídica en aquella época. La segunda, es que las acciones de reclamación interpuestas tampoco fueron muchas no existiendo realmente un apoyo jurisprudencial en el cual sustentar una posible protección o desprotección de la propiedad. Una de las explicaciones posibles para esto se encuentra en los innumerables conflictos jurídico políticos presentes entre los abogados y jueces que integraban el poder judicial y los legisladores y políticos de aquel entonces.

Dado lo anterior, se puede afirmar que la reforma agraria fue el camino a la configuración de un derecho de propiedad comunitaria con rasgos diversos a los de la propiedad liberal. El conflicto agrario fue un conflicto político, lo cual dio origen a la politización del conflicto jurídico. Esta politización ocurre cuando el derecho ya no es capaz de contener el problema en cuestión. La política es lo que descrea al derecho, pero a la vez lo que va más allá. Dios creó al mundo y luego se hizo a un lado. La política hizo lo mismo con el derecho.

Sin duda el proceso agrario seguirá siendo un tema en cuanto a las grandes transformaciones jurídicas, sociales y políticas que se suscitaron en la historia de nuestro país. Se seguirá escribiendo de aquello hasta lograr esclarecer todas las dudas que generó esta etapa, hasta que haya un poco de tranquilidad en nuestras almas juristas y poder ser capaces de ver con una mirada crítica lo sucedido en aquel momento.



## BIBLIOGRAFÍA

- Atria, F. (s.f.). "El sistema de acciones reales. Parte general".
- Avendaño, O. (2017). "*Los partidos frente a la cuestión agraria, 1946-1973*". Santiago, Chile: LOM.
- Bengoa, J. (2016). "*La reforma agraria y la revuelta campesina*". Santiago, Chile: LOM.
- Benko, G. (1972). "*El derecho de reserva en la ley de Reforma Agraria: Ley 16.640*". Valparaíso, Chile.: Editorial Andrés Bello.
- Brahm, E. (1994). "El concepto de propiedad en la ley N°15.020 sobre reforma agraria". *Revista Chilena de Derecho*, 159-187.
- Brahm, E. (1996). "El concepto de propiedad en el Código napoleónico; una nueva interpretación en su artículo 544 en la historiografía jurídica alemana". *Revista Chilena de Derecho*, 7-12.
- Brahm, E. (1999). "*Propiedad sin libertad*". Santiago, Chile: Ediciones Universidad de los Andes.
- Brewe-Carías, A. R. (s.f.). "La Reforma Constitucional de Venezuela de 2007". *Instituto de Investigaciones Jurídicas*, 407-449.
- Chonchol, J. (1994). "*Sistemas agrarios en América Latina. De la etapa prehispánica a la modernización conservadora*". DF, México: Fondo de Cultura Económica.
- Fontaine, A. (2001). "*La tierra y el poder*". Santiago, Chile: Editorial Zig- Zag.
- Garrido, V. (1996). "Regulación jurídica de las comunidades agrícolas. La nueva normativa y sus proyecciones en el derecho civil". Santiago, Chile: Memoria para optar al grado de licenciado en ciencias jurídicas y sociales de la Universidad de Chile.
- Gómez, L. (s.f.). "El asentamiento campesino". *Seminario Rural: Escuela de trabajo social.*, (págs. 30-34). Santiago, Chile.
- Honoré, A. (1993). Ownership. En "*The nature and process of law: An introduction to legal philosophy*" (págs. 108-147). Oxford: Oxford University Press.
- José Garrido, C. G. (1988). "*Historia de la Reforma Agraria en Chile*". Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Katz, L. (2016). "Exclusion and exclusivity in property law". *The University of Toronto Law Journal*, 275-315.
- Martner, G. (1988). "*El gobierno del Presidente Salvador Allende. Una evaluación*". Concepción, Chile: Ediciones LAR.
- Ministerio de Economía, Fomento y Turismo. (2014). "*El cooperativismo en Chile*". Santiago, Chile.

- Monreal, E. N. (1975). *"El derecho como un obstáculo al cambio social"*. Ciudad de México, México: Siglo veintiuno.
- Novoa, E. (1983). *"Derecho, Política y Democracia"*. Bogotá, Colombia: Editorial TEMIS.
- Orrego, J. A. (2013). *www.josemiguelcaros.cl*. Obtenido de <http://www.josemiguelcaros.cl/v2/wp-content/uploads/2015/05/Los-Modos-de-Adquirir-el-Dominio.pdf>
- Penner, J. (1997). *"The idea of property law"*. Oxford University Press.
- Peñailillo, D. (1995). *"La expropiación ante el Derecho Civil"*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica de Chile.
- Peñailillo, D. (2006). *"Los bienes, la propiedad y otros derechos reales"*. Santiago, Chile: Editorial Jurídica.
- Renner, K. (1949). *"The institutions of private law and their social functions"*. Aylesbury, Inglaterra: Hunt, Barnard & Co. .
- Silva, J. C. (1969). *"El desarrollo de una nueva sociedad en América Latina"*. Santiago, Chile: Editorial Universitaria.
- Somarriva, M. (2008). *"Derecho sucesorio"* Santiago, Chile: Editorial Jurídica .
- Trazegnies, F. d. (s.f). "¿Existe la propiedad social?". 254-267.
- Valladares, H. (2011). "derecho de propiedad: deliberación democrática, rpopiedad privada, propiedad comunitaria y propiedad colectivo social". Santiago, Chile: Memoria para optar al grado de licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile.
- Vergara, S. A. (Enero de 2014). "Las cooperativas en Chile". Santiago, Chile: Tesis para optar al grado de ingeniero comercial mención administración.

## ANEXO

<b>Fecha</b>	Corte Suprema - 28 de julio de 1971 Tribunal Agrario de Apelaciones de Ñuble – 19 de mayo de 1971 Revista “Derecho y Jurisprudencia” Segunda parte, sección sexta
<b>Partes</b>	Pedro Venegas Videla contra Corporación de la Reforma Agraria
<b>Leyes invocadas</b>	Ley N°16.640: artículo 16 y 33.
<b>Principales argumentos esgrimidos</b>	<p style="text-align: center;"><b>ANTE LA CORTE SUPREMA</b></p> <p>Doctrina: La invocación del derecho a reserva no es una excepción, sino una defensa de derecho y, como tal, puede plantearse en cualquier estado del juicio.</p> <p>La circunstancia de la no presentación al Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria de una solicitud de reserva dentro de plazo legal acarrear la extinción ipso facto del derecho a ella, no obsta a que pueda plantearse al tribunal la extemporaneidad de tal petición sin que el silencio del referido Consejo sobre la oportunidad de su presentación importe un juicio inamovible de temporaneidad.</p> <p>Si el actor es propietario exclusivo del predio expropiado, si éste no está entregando en arrendamiento ni en otra forma para su explotación por terceros, si no está abandonado y si no está mal explotado, tiene derecho a la reserva que contempla la ley sobre reforma agraria.</p> <p>Si en un primer acuerdo el Consejo de la CORA resolvió expropiar cierto predio y, además de expresarse en él las menciones indispensables que la ley establece para los acuerdos expropiatorios de esta especie se señaló una inscripción de dominio que, a la fecha del referido acuerdo ya estaba cancelada y que correspondía a la del antiguo dueño del mismo; y en un segundo acuerdo, de fecha posterior, se rectificó el precedente en el sentido de indicarse la inscripción vigente y el nombre del actual propietario, debe concluirse que el acuerdo de expropiación quedó perfeccionado cuando se le introdujeron las modificaciones y que solo entonces se pudo afectar al propietario.</p> <p>Leyes: Al disponer el artículo 33 de la ley N°16.640 que el acuerdo de</p>

expropiación se notifique a las personas afectadas y, además, se publique en el Diario Oficial, está determinando un orden de precedencia de tales actuaciones, en forma tal que la notificación a esas personas debe proceder a la publicación del acuerdo.

En consecuencia, si el expropiado fue notificado el 3 de noviembre y presentó su solicitud el 27 del mismo mes y año, no puede aceptarse la petición de que se la declare extemporánea.

#### **ANTE TRIBUNAL DE PRIMERA INSTANCIA**

Don Pedro Venegas Videla dedujo acción de reclamación sobre derecho de reserva en contra de la persona jurídica de Derecho Público, para que declare en su calidad de propietario exclusivo del inmueble expropiado por el acuerdo N°172 de 6 de marzo de 1969, modificado por el acuerdo N°716 de 28 de agosto de 1969 ambos del Consejo de la Reforma Agraria, tiene derecho a la reserva contemplada en el artículo 16 de la ley N°16.640 que el Consejo de dicha Corporación le denegó por acuerdo N°879 de 23 de julio de 1970, y que en consecuencia se le reconozca el derecho a conservar su dominio una superficie de 80 hectáreas de riesgo básicas del predio expropiado.

Funda su solicitud diciendo que el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria por acuerdo N°172 acordó expropiar por la causal establecida en el artículo 3 de la ley N°16.640, la totalidad del predio rústico.

La inscripción de dominio citada en el acuerdo pertenecía a doña Berta Carrasco Ávila, en cuya contra se había adoptado este acuerdo de expropiación, pero a la fecha de adoptarse este acuerdo, doña Berta Carrasco le había vendido y transferido su propiedad, estando inscrita a nombre de Don Pedro Venegas para el 31 de enero de 1969.

Consecuencia de esto, el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria, adoptó el acuerdo N°716 de 28 de agosto de 1969, mediante el cual rectificó lo anterior, este segundo acuerdo no ha sido publicado en el Diario Oficial, pese a que le fueron notificados personalmente.

Por esta razón, se le comunicó a la CORA el deseo de hacer uso de su derecho a reserva que consagra el artículo 16 de la ley N°16.640 en su calidad de propietario exclusivo del inmueble expropiado.

La Corporación se pronunció y le denegó el derecho a reserva, el cual fue notificado por carta certificada el 24 de agosto de 1970. Es por ello, que interpone ante el Tribunal Agrario la reclamación que contempla en la disposición citada.

<p><b>Sentencia y consideraciones principales</b></p>	<p><b>CORTE SUPREMA</b></p> <p>“No incurre en falta o abuso la sentencia que sustenta la doctrina que antecede”</p> <p><b>TRIBUNAL AGRARIO</b></p> <p>1° Por haberse incurrido en un error, el Consejo adoptó un nuevo acuerdo, el que tuvo por objeto aclarar y rectificar. En virtud de que este nuevo acuerdo no tiene el carácter de acuerdo de expropiación, fue notificado en la forma en la que señala el inciso final del artículo 33 de la ley 16.640, no existiendo necesidad de que se publique nuevamente en el Diario Oficial.</p> <p>2° Que conforme a lo dispuesto en el inciso 3 del artículo 16 de la ley invocada, el propietario que desee hacer uso del derecho de reserva deberá declararlo por escrito a la Corporación dentro del plazo de 30 días contados desde la fecha de notificación del acuerdo expropiatorio y si así no lo hiciera, se extinguirá definitivamente este derecho.</p> <p>3° El plazo para invocar este derecho expiró el 1 de mayo del mismo año, sin que el propietario expropiado lo hubiere invocado. De consiguiente, se extinguió definitivamente y por el solo ministerio de la ley este derecho de reserva.</p> <p>4° En consecuencia, no le es legalmente posible reconocer a este tribunal el derecho a reserva invocado.</p>
---	--

<p><b>Fecha</b></p>	<p>Tribunal Agrario Provincial de Cautín – 19 de agosto de 1971 Revista “Derecho y Jurisprudencia” Segunda parte, sección sexta</p>
<p><b>Partes</b></p>	<p>Luis Alberto Reveco Jiménez contra Corporación de la Reforma Agraria</p>
<p><b>Leyes invocadas</b></p>	<p>Ley N°16.640 artículos: 16, 30, 36, 37, 145 letra g), 146, 147 y163.</p>
<p><b>Principales argumentos esgrimidos</b></p>	<p>Don Luis Alberto Reveco Jiménez demanda a la Corporación de la Reforma Agraria para que se le reconozca su derecho a reserva sobre el predio agrícola ubicado en la provincia de Cautín, que le fue denegado por acuerdo N°470 de 14 de mayo de 1971, notificado al recurrente el 16 de junio del mismo año.</p> <p>Expone que el mencionado predio le fue expropiado por acuerdo N°1019 de 27 de noviembre de 1969, publicado en el Diario Oficial, por la causal del artículo 3 de la ley 16.640 y que se deja constancia de dicho acuerdo de que el fundo se encuentra mal expropiado.</p> <p>Agrega que dentro del plazo establecido en los artículos 37 y 16 de la ley 16.640 solicitó a la Corporación demandada la reconsideración del acuerdo de expropiación en cuanto declaraba mal explotado el predio y se le reconociera el derecho de reserva sobre una superficie de 80 hectáreas de riego básicas, solicitud que le fue denegada según se ha dicho por el acuerdo N°470, en virtud de lo cual y con arreglo al artículo 36 de la ley 16.640, estando dentro del plazo legal viene a demandar a la CORA para que el Tribunal la condene a concederle su derecho a reserva.</p> <p>Funda su demanda en que en su caso se cumplen los requisitos del artículo 163 de la ley 16.640, en que el predio se encuentra bien explotado y reúne por lo tanto los requisitos del artículo 16 y agrega que aplicando las disposiciones del reglamento para la calificación de la explotación de predios rústicos contenido en el decreto N°281 del Ministerio de Agricultura publicado en el Diario Oficial de 4 de junio de 1968, el predio rústico reúne un puntaje superior a los 800 puntos siendo necesarios solamente 500 puntos para estimarlo bien explotado.</p> <p>Termina pidiendo que se acoja la demanda y que en consecuencia se condene a la CORA a reconocerle el derecho de reserva sobre una superficie de 80 hectáreas.</p> <p>Ante esto, la CORA contestó la demanda esgrimiendo que no existe ninguna</p>

	<p>fundamentación de buena explotación por lo que ésta se haya impedida de desvirtuar una argumentación inexistente.</p> <p>No hubo avenimiento, se recibió la causa a prueba y se rindió por las partes la que consta en autos.</p>
<p><b>Sentencia y consideraciones principales</b></p>	<p>26° Que atendido los términos de los artículos 36 y 30 de la ley 16.640, en esta clase de juicios compete al Tribunal Agrario Provincial pronunciarse derechamente acerca de si se reconoce o no el derecho de reserva reclamado por el expropiado a quien la CORA se lo ha denegado y no procede entonces condenar a ésta a reconocérselo porque ellos implicarían admitir la necesidad de un nuevo acuerdo del Consejo de dicha entidad que sería improcedente por no estar contemplados en la ley.</p> <p>La reclamación interpuesta solo confiere competencia al tribunal para decidir acerca de la procedencia del derecho de reserva, mas no acerca de la ubicación de la superficie que comprenderá lo que es materia de una gestión de carácter administrativo.</p> <p>Por estas condiciones y visto, además de lo dispuesto en los artículos 16, 36, 145 letra g), 146 y 147 de la ley 16.640 el Tribunal declara ha lugar, con costas, a la demanda de don Luis Alberto Reveco Jiménez el derecho de conservar en su dominio una superficie que no excede las 80 hectáreas de riego básicas que fue expropiado por el acuerdo N°1019 de 27 de noviembre de 1969, adoptado por el Consejo de la Corporación de la Reforma Agraria.</p>