



**UNIVERSIDAD DE CHILE  
FACULTAD DE DERECHO  
DEPARTAMENTO DE DERECHO PÚBLICO**

**ELEMENTOS PARA UNA CONCEPCIÓN REPUBLICANA DE LA  
PROPIEDAD EN EL CHILE ACTUAL**

**La propiedad y el proceso de reforma agraria chilena**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADO  
EN CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES**

**PÍA GABRIELA MUÑOZ COFRÉ**

**PROFESOR GUÍA:**

**PABLO RUIZ-TAGLE VIAL**

**SANTIAGO DE CHILE**

**2015**

*A mis padres, a mis hermanas, y a mi Motita*

## **AGRADECIMIENTOS**

En primer lugar, deseo expresar mis agradecimientos a Pablo Ruiz-Tagle Vial, profesor guía del presente trabajo, por su dedicación y constante apoyo a esta investigación, así como a mi formación académica. Un trabajo de investigación es siempre fruto de ideas, proyectos y esfuerzos previos que corresponden a otras personas. Sin duda esta investigación es producto de todo lo que he aprendido como parte del equipo de colaboradores del profesor Ruiz-Tagle en los últimos ocho años; en que me brindó la oportunidad y el privilegio de participar en diversas cátedras, proyectos e investigaciones. Experiencias como éstas son las que distinguen a los académicos y a los egresados de nuestra Casa de Estudios.

Asimismo, agradezco especialmente al programa Fondecyt N° 1120830, titulado “Bases para una dogmática republicana del derecho de propiedad en la Constitución Chilena: una perspectiva jurídica, filosófica y comparada”, cuyo investigador responsable es Pablo Ruiz-Tagle; y del cual la presente memoria es parte.

Un trabajo de investigación es también fruto del apoyo vital que nos ofrecen las personas que nos estiman, sin el cual no tendríamos la energía que nos anima a crecer como personas y como profesionales. Por eso, quiero agradecer a mi familia, especialmente a mis padres, por todo su apoyo incondicional y la felicidad que me han brindado siempre.

Finalmente, agradezco a Giancarlo Camillieri Camus y a mi Motita, por su paciencia y comprensión, y por ser los mejores compañeros que se pueda tener durante el proceso de titulación de esta carrera; así como en la vida misma.

A todos, muchas gracias.

## TABLA DE CONTENIDOS

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>7</b>
<b>CAPÍTULO I: LOS DISCURSOS DE LA REFORMA AGRARIA.....</b>	<b>15</b>
LAS PRIMERAS VOCES.....	16
EDUARDO FREI Y EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS.....	23
LA MIRADA INTERNACIONAL Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO....	26
LA REFORMA AGRARIA DE LA IGLESIA CATÓLICA CHILENA.....	31
JORGE ALESSANDRI Y LA DERECHA CHILENA.....	43
LA REFORMA AGRARIA Y EL SOCIALISMO.....	61
LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1967.....	75
LA UNIDAD POPULAR.....	80
<b>CAPÍTULO II: DOS IDEAS DE PROPIEDAD.....</b>	<b>86</b>
PRIMERA IDEA DE PROPIEDAD: DERECHO DE PROPIEDAD, LIBERTAD Y PODER.....	87
PROPIEDAD, PODER Y ESTADO: EL REPUBLICANISMO NORTEAMERICANO.....	91
SEGUNDA IDEA DE LA PROPIEDAD: IGUALDAD, DIGNIDAD Y ACCESO A LA PROPIEDAD.....	105
PROPIEDAD PERSONAL VERSUS PROPIEDAD PRIVADA.....	111

LA PROPIEDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.....	118
DERECHO DE PROPIEDAD VERSUS DERECHO A LA PROPIEDAD: UN DELICADO EQUILIBRIO.....	138
<b>CAPÍTULO III: ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LA PROPIEDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO CHILENO.....</b>	<b>140</b>
40 AÑOS DESPUÉS.....	141
LA PROPIEDAD Y EL PODER.....	146
LA PROPIEDAD, LA DIGNIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS.....	152
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>157</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>161</b>

## INTRODUCCIÓN

En los últimos años, la vida política de nuestro país se ha visto sometida a fuertes cambios y tensiones. En los primeros veinte años del retorno a la democracia, el sistema económico capitalista instaurado por la dictadura militar había logrado consolidarse, y en conjunto con el favorable contexto de la economía internacional, nuestro país se vio beneficiado con atractivas cifras de crecimiento económico y superhábit fiscal, así como de numerosos proyectos gubernamentales que buscaron fortalecer la inversión extranjera y privada, e incentivar el mercado de capitales. Lo anterior vino acompañado de la robusta protección constitucional otorgada a una serie de derechos y prerrogativas económicas, tales como el derecho de propiedad, el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes; y la existencia de las acciones constitucionales de protección y de amparo económico, ninguno de los cuales ha sido reformado respecto de su texto original; delineando así el núcleo de lo que algunos han bautizado como la *Constitución Económica*<sup>1</sup>.

Tras veinte años de diversos gobiernos de la Concertación de Partidos por la Democracia, el candidato presidencial de la Alianza por Chile – coalición de oposición – logró alcanzar el poder. El gobierno de Sebastián Piñera, en la misma línea de los mandatarios que le precedieron, buscó la profundización del

---

<sup>1</sup> CEA, José Luis. 2. Tratado de la Constitución de 1980 (La Constitución Económica). Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1988.

modelo económico neoliberal. A pesar de tratarse de un partido otrora de oposición, en materia económica no se vislumbraron a nivel de políticas públicas ni en la percepción pública, grandes diferencias con los gobiernos anteriores.

De este modo, hacia fines del 2013, no se encontraban en la arena política indicios de que existiese un debate o un desacuerdo en cuanto a la concepción de la propiedad que rige nuestro país, y que se encuentra consagrada en la Carta Fundamental. A mayor abundamiento, la jurisprudencia de los últimos 10 años ha ampliado el concepto de la propiedad a tal punto que se ha utilizado la robusta protección otorgada a la misma por el ordenamiento jurídico para garantizar y proteger otros derechos fundamentales, tales como el derecho a la educación o a la salud<sup>2</sup>.

Sin embargo, a partir de marzo de 2014 se hizo despertar un debate que se encontraba pendiente en nuestro país y que no fue posible llevar a término, debido a la interrupción provocada por la dictadura militar de Augusto Pinochet. En efecto, con la asunción del segundo mandato de Michelle Bachelet se anunciaron una serie de reformas de índole socioeconómicas, destinadas a la consagración material de una serie de derechos económicos y sociales que hasta hoy se encontraban pendientes en nuestro país, tales como el derecho a la educación, a la salud, a una pensión digna, entre otros. El puntapié inicial que

---

<sup>2</sup> Así, p.e., la Corte Suprema ha sostenido que existe una especie de propiedad de un estudiante sobre la matrícula, lo que ha permitido revocar decisiones de expulsión de alumnos de instituciones educativas por motivos discriminatorios.

vino a recrudescer los mismos argumentos y discursos que no se oían en Chile desde 1973, fue la reforma tributaria.

Así, al poco tiempo de la publicación del primer proyecto de reforma tributaria, se publicaron en diversos medios de comunicación una serie de reacciones, en su mayoría, contrarias a la propuesta del gobierno. De los sectores conservadores rápidamente se dio inicio a una serie de publicaciones que apuntaban a la inestabilidad que provocaba un cambio en las “reglas del juego”, y que de llevarse a cabo la reforma, ésta tendría un impacto negativo en el desarrollo económico del país<sup>3</sup>. Se comenzó a evidenciar así una nueva “campaña del terror” respecto de los efectos negativos que el programa de gobierno generaría sobre el país, dando inicio a un sinnúmero de editoriales, columnas de opinión y noticias en uno y otro sentido.

En los dos años siguientes, el debate ha ido adquiriendo nuevos matices, marcados por la posterior aprobación de la reforma tributaria, el inicio de nuevas reformas – especialmente la referida al sistema educacional chileno y la reforma laboral–, y que lentamente ha desembocado en la discusión en torno a la necesidad de redactar una nueva Carta Fundamental para el país.

---

<sup>3</sup> EFE. JORGE ERRÁZURIZ: "YA NO SOMOS la estrella que éramos, parece que el crecimiento no es el objetivo del gobierno". 2014. El Mostrador [En línea]. Disponible en la World Wide Web: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/10/02/jorge-errazuriz-ya-no-somos-la-estrella-que-eramos-parece-que-el-crecimiento-no-es-el-objetivo-del-gobierno/>. Ver también: COLUMNISTA DE THE WALL STREET JOURNAL dice que estrategia de Bachelet es empobrecer a inversionistas "para que la inequidad caiga". El Mostrador [En línea]. Disponible en la World Wide Web: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/11/03/columnista-de-the-wall-street-journal-dice-que-estrategia-de-bachelet-es-empobrecer-a-inversionistas-para-que-la-inequidad-caiga/>.

Especialmente llamativa resulta una entrevista publicada el 7 de junio de 2015 en el diario El Mercurio a José Luis Cea Egaña, titulada “*Las claves constitucionales que lo ponen en entredicho: Se sincera preocupación por derecho de propiedad*”, en que se señaló:

*“-¿Por qué cree usted, profesor Cea, que los empresarios han manifestado preocupación por el derecho de propiedad? ¿Hay sustento para ello?*

*-Siendo bien sincero, me llamó la atención. Pero quiero decir algo más: que esto se está haciendo muy tarde. Es decir las cosas, al fin, por su nombre, cuando todo está ya muy avanzado. Ellos se dan cuenta, por su actividad, de que el régimen económico que existe en Chile está fundado sobre una serie de derechos que caracterizan el estatuto del dominio, y eso se ve amenazado. Nunca antes se había apuntado tan directamente a la propiedad. Entonces, algunos empresarios estarán sacando la cuenta de la cantidad de piezas que se pueden mover en este puzzle. Lo que no creo, sin embargo, es que muchos hayan descubierto todas las claves de la fórmula con la que el programa de la Nueva Mayoría llega al derecho de propiedad”<sup>4</sup>.*

---

<sup>4</sup> VERGARA, Pilar. LAS CLAVES CONSTITUCIONALES que lo ponen en entredicho: Se sincera preocupación por derecho de propiedad. 7 de junio de 2015. El Mercurio, Reportajes, Santiago, Chile [En línea]. Disponible en la World Wide Web: <http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7ba50d6a65-7502-4a94-9c55-e6a525a86f3f%7d>

A lo anterior se suma la explosión de los denominados “Caso Penta”, “Caso SQM” y “Caso Caval”. Entre junio de 2014 y junio de 2015, el país se vio remecido por tres escándalos que dejaron de manifiesto la estrecha relación existente entre el dinero (la propiedad, si se quiere) y la política; su bajo nivel de transparencia; la transversalidad de dichas prácticas; y la inexistencia de controles adecuados; y han surgido numerosas publicaciones, estudios e investigaciones que buscan deslindar el rol que juega y que debiéramos asignar en nuestros días a la propiedad, en su relación con el poder, el gobierno, la democracia, y los derechos fundamentales, discusión que a todas luces será el centro del proceso constituyente que se está gestando en el país.

¿Y qué relación puede existir entre la contingencia actual y la reforma agraria? La presente investigación comenzó el año 2013 en el marco del proyecto FONDECYT número 1120830 titulado “*Bases para una dogmática republicana del derecho de propiedad en la Constitución chilena: una perspectiva jurídica, filosófica y comparada*”. Su objetivo principal consistía en realizar una revisión del proceso de reforma agraria en Chile desde una perspectiva jurídica y filosófica, con el fin de identificar cuáles fueron las principales nociones sobre la propiedad que incidieron en el proceso de reforma agraria en Chile; las influencias ideológicas que podrían haber tenido los diversos actores del mismo, y cuáles habrían sido las ideas preponderantes. En el curso de esta investigación, sin embargo, los discursos y las fuentes históricas comenzaron a tener una inusitada similitud con las publicaciones que

se hacían en el contexto de los eventos señalados anteriormente, especialmente cuando se anunció la reforma tributaria de Michelle Bachelet.

Habida consideración de lo anterior, y a partir de lo postulado por algunos de los autores que constituyen la base filosófico-jurídica de este trabajo – Pablo Ruiz-Tagle, Renato Cristi y Juan Carlos Gómez –, se hizo evidente la necesidad de identificar un hilo conductor entre lo ocurrido en Chile entre 1925 y 1973 y la actualidad nacional, en el sentido de que es muy probable que la discusión que se anticipa como parte del proceso constituyente que promueve por estos días el gobierno, no es sino la continuación de un proceso cuasi constituyente que se vivió a propósito de la reforma agraria en torno al derecho de propiedad, la democracia y los derechos fundamentales. Así las cosas, el objetivo de este trabajo consiste en identificar claramente las ideas y tendencias que se habían desarrollado en nuestro país previo a la dictadura en torno a estas temáticas, con el fin de presentarlas en forma ordenada y con una perspectiva de actualidad, de modo que contribuyan como bases filosófico-jurídicas para la discusión que hoy estamos teniendo, y con miras a dotarlo de un tinte republicano y democrático que permita la consolidación del estado social y democrático de Derecho en Chile, superando en forma definitiva la concepción neoliberal de la propiedad que hasta hoy ha permitido y protegido las inequidades en nuestro país.

El primer capítulo de esta investigación está dedicado a la revisión exhaustiva de los principales ideólogos y actores del proceso de reforma agraria en Chile, a saber: las primeras voces (previo a la primera ley de reforma agraria), la derecha chilena, la Iglesia Católica, el Partido Socialista y la Unidad Popular. En ese sentido, esta sección no consiste en una revisión íntegra del proceso, pues se descartaron datos estadísticos y prácticos de la reforma agraria; centrándose exclusivamente en depurar las ideas preponderantes en cada sector respecto de la propiedad privada. En este capítulo utilizamos como metodología el análisis histórico y dogmático-jurídico. Así, primeramente, se trabajó con fuentes directas (folletos, revistas, entrevistas, discursos, entre otros) que dan cuenta del debate en torno a la propiedad privada en los años previos y durante el periodo de reforma agraria en Chile; y con algunas obras analíticas – principalmente históricas – del proceso y de las clases políticas en Chile.

El segundo capítulo por su parte, hace una revisión somera de dos ideas o corrientes de la propiedad en que podemos englobar las diversas ideologías en la materia, a saber: el derecho de propiedad (como dominio ya constituido) y el derecho a la propiedad (o de acceso a la propiedad). Respecto de cada una de ellas, hemos decidido centrarnos en algunas de las concepciones predominantes de la propiedad en el sistema jurídico de occidente, esto es, en el republicanismo norteamericano y en las ideas de John Rawls; pues

consideramos que dichas corrientes constituyen un aporte al enfoque republicano de la propiedad.

Finalmente, en el tercer capítulo nos abocamos a identificar las eventuales relaciones o hilos conductores que podrían existir entre las doctrinas en torno a la propiedad que inspiraron el proceso de reforma agraria, las dos ideas de propiedad que desarrollamos en el capítulo segundo, y cómo de esta relación podemos rescatar algunas ideas que sirvan de base para el proceso deliberativo que está viviendo hoy nuestro país.

Así, la presente investigación no busca ser un análisis exhaustivo y acabado de la reforma agraria, ni de la tradición republicana de la propiedad; sino que tiene un objetivo esencialmente práctico, consistente en elaborar una propuesta que pueda contribuir al debate actual y a la consolidación del estado social y democrático de Derecho en nuestro país.

## **CAPÍTULO I**

### **LOS DISCURSOS DE LA REFORMA AGRARIA**

Para comenzar este capítulo, de corte histórico, es necesario iniciar con una prevención: la revisión acabada de las causas, consecuencias, y principales hitos del proceso de reforma agraria chilena exceden los objetivos de este trabajo. No nos remitiremos a las cifras demográficas o estadísticas, ni a las políticas particulares aplicadas por cada uno de los gobiernos que fueron parte y llevaron adelante la reforma agraria en Chile.

Así, como su título lo indica, en este capítulo revisaremos los principales discursos -mensajes presidenciales, publicaciones, prensa, proyectos de ley, registros de discusiones parlamentarias, entre otros- que se dieron en el período en torno al problema de la propiedad agrícola, y a mayor abundamiento, el sistema de tenencia de la tierra, la función de la propiedad, su grado de protección, sus límites, y su relación –o la relación que se percibía- con el poder, la justicia, la dignidad y la democracia.

## LAS PRIMERAS VOCES

Las principales obras relativas al proceso de reforma agraria en Chile consideran que previo al gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) no existía en el país gran claridad en torno a la necesidad de llevar a cabo una reforma en el sistema de tenencia de la tierra agrícola<sup>5</sup>. A mayor abundamiento, la propuesta de una reforma agraria no formó parte importante de los programas de gobierno de los dos principales candidatos que se presentaron a las elecciones de 1958: Jorge Alessandri Rodríguez y Eduardo Frei Montalva. En ese sentido, incluso, variados autores sostienen que la reforma agraria se instauró en el debate público como consecuencia de la Alianza para el Progreso, celebrada en Punta del Este el año 1961.

Si bien desde comienzos del siglo XX la agricultura se había deteriorado paulatinamente, el problema no se asociaba ni se percibía como un problema *per se* asociado a la propiedad de la tierra; sino más bien, se le asociaba a las fluctuaciones políticas y económicas que había experimentado el país, la crisis norteamericana, el difícil acceso al crédito agrícola, la escasa industrialización del sector, entre otros<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica. Reforma Agraria Chilena. Santiago, Memriter, 2003, pp. 21. Ver también: GARRIDO, José (ed.). Historia de la Reforma Agraria en Chile. Santiago, Editorial Universitaria, 1988, pp. 12 y ss.

<sup>6</sup> GARRIDO, José (ed.), op Cit, pp. 48-49. Con todo, existen ciertos autores que ya en la primera mitad del siglo XX responsabilizaban por la crisis del agro a la mala distribución de la tierra. Así, CHAPARRO, Leoncio. Colonización y Reforma Agraria: Hacia una distribución más justa de la tierra en Chile. Santiago, Imprenta Nacimiento, 1932, p. 6.

Con todo, a partir de 1928 se comenzó a configurar una nueva institucionalidad cuyo objetivo era controlar, por parte del Estado, la distribución de la tierra en territorios considerados estratégicos para el país, tales como las zonas fronterizas, las tierras ubicadas en zonas que se encontraban en conflicto, o los predios agrícolas ubicados en zonas de escasa tierra fértil. La principal entidad encargada de identificar dichos predios, adquirirlos en virtud de la ley o de la contratación privada, y entregarlas a nuevos propietarios, era la Caja de Colonización Agrícola.

Es relevante detenernos brevemente en las funciones y objetivos de dicha institución: La Caja de Colonización Agrícola fue creada en diciembre de 1928 por la Ley 4.496. Sus principales objetivos fueron “*propender a una mejor distribución de la tierra, colonizando terrenos no incorporados a la producción y dividiendo las grandes extensiones no cultivadas, para organizar incondicionalmente la producción agrícola*”<sup>7</sup>. Si bien se ha sostenido que la creación de la Caja de Colonización Agrícola respondió al mandato constitucional de propender a la formación de la propiedad agrícola familiar<sup>8</sup>, llama la atención que dicha disposición se encontraba no en la regulación constitucional de la propiedad, sino que dentro de la protección al trabajo<sup>9</sup>. La

---

<sup>7</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 48.

<sup>8</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 43.

<sup>9</sup> En efecto, el artículo 10 número 14 de la Constitución Política de la República de 1925 establecía que la Constitución asegura a todos los habitantes de la República: “14.o La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus

anterior disposición contrastaba con la regulación constitucional del derecho de propiedad, de cuyo texto se desprendía la inviolabilidad de la propiedad privada, y disponía un alto nivel de exigencia para la afectación en cualquier grado de la misma, la que debía ser por ley y previo pago de una indemnización, circunstancia que limitaba ampliamente el campo de acción de la Caja.

Así, si bien dentro de sus objetivos se encontraba la subdivisión y redistribución de las tierras agrícolas, hasta 1960 la Caja de Colonización Agrícola solo se dedicó a proyectos de colonización mediante la adquisición –no expropiación- de tierras, cuyo origen era en un 75% de propiedad fiscal, redistribución de tierras estatales, y saneamiento de títulos de propiedad en el sur del país<sup>10</sup>. A mayor abundamiento, se ha señalado incluso que “[e]s obvio que la política del período fue la de privatizar predios de origen fiscal antes que adquirir tierras a particulares”<sup>11</sup>. Además, es importante destacar que la Caja excluyó de sus procesos al campesinado más pobre, debido a que se exigía una cuota inicial para acceder a la propiedad<sup>12</sup>, razón por la cual difícilmente podríamos enmarcar su acción dentro de un proceso de reforma al sistema de tenencia de la tierra agrícola.

---

*necesidades personales y a las de su familia. La lei regulará esta organización. El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar. Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional y una lei lo declare así. Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar hijiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad” (el subrayado es nuestro).*

<sup>10</sup> GARCÍA, Antonio. Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. Santiago, Icirca. 1967, p. 44

<sup>11</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 55.

<sup>12</sup> Ibíd.

Sin perjuicio de lo anterior, es menester destacar en este punto algunas de las ideas de Leoncio Chaparro Ruminot, quien fuera director gerente de la Caja de Colonización Agrícola entre 1939 y 1942. Ya en una obra publicada en 1932, el ingeniero agrónomo señalaba que “*entre las causas principales de la anemia que agobia a nuestra joven raza, debemos señalar (junto a una educación desorientada y sin eficiencia) a la mala distribución de la tierra (...)*”<sup>13</sup>. Aún más, Chaparro Ruminot sostiene a lo largo de sus publicaciones que el sistema capitalista que se instauró en Chile a partir del siglo XX sin contrapesos, fomentó el acaparamiento de las tierras, las que fueron injustamente distribuidas incluso desde los inicios de la Conquista de nuestro país<sup>14</sup>. Continúa el autor su análisis, señalando que “[d]ebido a la escasa población y a la concentración excesiva de la propiedad, Chile tiene la oportunidad de organizar una acción colonizadora en todo el territorio agrícola y ganadero del país, con fines precisos y con la suficiente decisión y energía para que no prevalezcan los conceptos dogmáticos de orden jurídico, tras los cuales se parapetan los intereses creados”<sup>15</sup>. A mayor abundamiento, Chaparro sostiene que la legislación e institucionalidad vigentes fueron creadas para

---

<sup>13</sup> CHAPARRO, Leoncio, op. Cit. p. 6

<sup>14</sup> Sobre este particular, CHAPARRO señaló que: “*Ni en Chile ni en los demás países sudamericanos hubo jamás una acción colonizadora eficiente y honrada. La tierra, factor de importancia fundamental en nuestra formación racial y nuestro progreso social y económico, fué distribuida en una forma injusta y caprichosa durante la Conquista, la Colonia y el período de emancipación política que hemos vivido. Los efectos de esa mala distribución de la tierra, son principalmente de orden social, económico, político, sicológico y técnico*”. CHAPARRO, Leoncio, op. Cit. p. 5.

<sup>15</sup> CHAPARRO, Leoncio, op. Cit. p. 8.

proteger la actual distribución de la tierra, y los nichos de poder que ella confería<sup>16</sup>.

A la luz del diagnóstico de Chaparro (efectuado en 1932), podemos concluir que la acción colonizadora de la Caja –al menos bajo su dirección– decía relación no solo con la población de terrenos estratégicos, sino que buscaba corregir la injusta distribución de la tierra y los vicios que ella acarreaba, aunque fuese en forma incipiente y dentro del escaso ámbito de acción que la Constitución y las leyes le permitieron.

Así, de la revisión de los objetivos que Chaparro propuso para la “Acción Colonizadora” liderada por la Caja, se encontraban la dignificación del trabajo agrícola<sup>17</sup>, la rehabilitación moral y económica de las familias campesinas proletarias, la incorporación de nuevas familias al trabajo agrícola, “*normalizar nuestro desarrollo general desviado hacia el urbanismo e industrialismo (...) por el acaparamiento de las tierras*”, y “*propender a la rehabilitación de nuestra economía nacional mediante la formación de la riqueza colectiva (...)*”<sup>18</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, como medios para alcanzar los objetivos propuestos – que no dicen relación necesariamente con fomentar la producción del agro, sino con una distribución de la tierra más justa y digna–, el autor proponía casi en

---

<sup>16</sup> CHAPARRO, Leoncio, op. Cit. p. 8.

<sup>17</sup> Sobre el particular el autor señala: “[!]la condición más resaltante de la acción colonizadora chilena sería, precisamente (...) [d]emostrar que nuestros trabajadores son dignos de ser libres del trabajo a jornal; (...) que la acción colonizadora abre perspectivas de progreso individual y colectivos, e intensifica nuestro desarrollo producto agropecuario, para convertirse en la más segura esperanza de una próxima rehabilitación nacional”. CHAPARRO, Leoncio, op. Cit. p. 23.

<sup>18</sup> CHAPARRO, Leoncio, op. Cit. pp. 11-13.

última instancia la expropiación, privilegiando *i.e.* la limitación legal a la superficie máxima que una persona puede concentrar, otorgar derecho preferente al Estado para concurrir a la compraventa de predios rematados, y la compraventa directa<sup>19</sup>. Así, si bien el diagnóstico de Chaparro se caracterizaba por ser drástico y crítico a la institucionalidad y legislación de la época, las soluciones propuestas distaban bastante de una acción propiamente reformista, siendo más bien tímidas en cuanto a proponer cambios legislativos y el uso de la expropiación como principal método de corrección del agro chileno; aspectos que más tarde serían las principales banderas de lucha de los defensores de la reforma agraria.

Sólo a partir de 1959, durante la administración de Alessandri, cuando ya se vislumbraba la necesidad de una reforma agraria en el discurso público y luego de una serie de reformas, la Caja de Colonización Agrícola incrementó en forma vertiginosa la redistribución de tierras y proyectos de parcelación, que representaron el 40% de la totalidad de hectáreas distribuidas por la Caja desde su creación en 1928, en el período 1958-1962<sup>20</sup>. Sin embargo, no fue sino hasta noviembre de 1962, con la publicación de la Ley 15.020 de Reforma Agraria, que se modificaron las funciones y objetivos de la institucionalidad chilena en cuanto a la necesidad de redistribuir y subdividir la tierra, lo que se materializó

---

<sup>19</sup> CHAPARRO, Leoncio, op. Cit. p. 15-17.

<sup>20</sup> CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA. La Reforma agraria Chilena. Ley 15.020. Santiago, Corporación de Reforma Agraria, 1963, p. 7.

en la transformación de la Caja de Colonización Agrícola en la Corporación de Reforma Agraria (en adelante, "CORA").

En efecto, el artículo 11 de la ley 15.020 estableció que:

*“Artículo 11°- Transfórmase la Caja de Colonización Agrícola en Corporación de la Reforma Agraria. Dicha Corporación tendrá el carácter de persona jurídica de derecho público, empresa autónoma del Estado de duración indefinida, con patrimonio propio, con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones.*

*La Corporación de la Reforma Agraria será la sucesora de la Caja de Colonización Agrícola, en todos sus bienes, derechos y obligaciones. Su funciones serán las siguientes: promover y efectuar la división de predios rústicos, de acuerdo con las necesidades económicas del país y de cada región, reagrupar minifundios; formar villorrios agrícolas y centros de huertos familiares; crear centros especiales de producción agropecuaria; promover y efectuar la colonización de nuevas tierras; proporcionar a sus parceleros y asignatarios, y a las cooperativas formadas por ella, el crédito y la asistencia indispensable a los fines de la explotación, por el tiempo necesario para asegurar su buen resultado, y las demás que señalen las leyes”.*

## **EDUARDO FREI Y EL MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS**

Además de la creación de la Caja de Colonización Agrícola, existe un segundo discurso previo a 1962 que es importante destacar. El 27 de junio de 1945, el entonces Ministro de Obras Públicas y Vías de Comunicación, don Eduardo Frei Montalva, se dirigió al Congreso con objeto de presentar el “Plan de riego y rescate de la plusvalía de las tierras mejoradas por el Estado”<sup>21</sup>, que abarcaba el problema de la distribución y la baja productividad de las tierras agrícolas.

En lo pertinente, el Título III del proyecto de ley – titulado “De las expropiaciones” – confería al Presidente de la República la facultad de declarar afectos a utilidad pública determinados terrenos considerados estratégicos para el plan general de regadío, y que tratándose de tierras incultas, cultivadas de rulo o que no se aprovecharen debidamente, podían ser expropiados por el Estado en virtud de dicha declaración.

Por su parte, el mensaje del Ejecutivo dirigido al Congreso Nacional – expuesto por Eduardo Frei Montalva – explicaba que las obras de riego realizadas por el Estado tenían como efecto un aumento en la plusvalía de los terrenos beneficiados por las nuevas redes de regadío, lo que se traducía en un aumento considerable de su valor comercial en beneficio exclusivo de los propietarios de dichos predios. Así, el principal objetivo del proyecto de ley

---

<sup>21</sup> ROGERS, Jorge. Dos caminos para la reforma agraria en Chile. Santiago, Editorial Prensa Latinoamericana S.A., 1966, pp. 255-269.

consistía en introducir correctivos a dicho *enriquecimiento sin causa*<sup>22</sup>, de modo de poner un coto a “*la injusta situación de que sólo algunos se beneficien con el esfuerzo de la sociedad entera*”<sup>23</sup>. De este modo, el proyecto buscaba que el Estado percibiese de parte de los propietarios beneficiados una suma equivalente al aumento del valor comercial del predio, o bien, que se le entregara al Estado una determinada porción de los terrenos, en proporción al mayor valor. Esta segunda alternativa podía realizarse mediante cesión directa por el propietario, o bien, mediante expropiación. Adicionalmente, el mensaje indicaba que una cuota de los terrenos habilitados por el Fisco sería reservada para la Caja de Colonización Agrícola “*para que los dé en parcelación de conformidad a su Ley*”<sup>24</sup>.

Con todo, el mensaje no se refirió expresamente a la distribución de la tierra y fue enfático en aclarar que el proyecto de ley no significaba en ningún caso una afectación al derecho de propiedad, toda vez que se confería siempre el derecho preferente del propietario de un predio de conservar su terreno cancelando el costo de la habilitación efectuada por el Fisco, y que en la venta de terrenos habilitados el propietario primitivo tendría preferencia para adquirirlos.

Según se dejó constancia en las partes pertinentes de las Actas de la Comisión de Vías y Obras Públicas de la Cámara de Diputados, la discusión

---

<sup>22</sup> ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 272

<sup>23</sup> ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 262.

<sup>24</sup> ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 261.

parlamentaria del proyecto de ley presentado por Eduardo Frei se centró esencialmente en la afectación versus la protección que ofrecía la nueva ley al derecho de propiedad<sup>25</sup>. Así, con respecto a las expropiaciones, los representantes del gobierno expresaron que *“ello no significa que se atente contra el derecho de propiedad a que se ha referido el H. Señor Huerta, por cuanto al propietario expropiado se le indemniza entregándole terrenos regados”*<sup>26</sup>. Por su parte, la bancada conservadora – a través del H. diputado don Enrique Curti – manifestó que *“existe el peligro para los propietarios actuales de no tener seguridad acerca del dominio de sus tierras, ya que si alguna obra de riego toca a su fundo, puede ser expropiado y después sacado a remate. Por lo tanto, esta autorización para expropiar va a generar un clima de incertidumbre (...)”*<sup>27</sup>. A mayor abundamiento, a propuesta del mismo diputado en una sesión posterior, se solicitó la participación de un representante de los propietarios, quien actuara como defensor público de sus derechos<sup>28</sup>, lo anterior debido a que se consideraba que el propietario *“al cambiar mano a mano, por igual valor las tierras, va a parecer como desposeído de ellas, molestado en la tranquila posesión de sus derechos de propietario”*<sup>29</sup>. Por su parte, el H. diputado conservador Carlos Izquierdo señaló que el proyecto *“va a producir una enorme resistencia en todos los propietarios agrícolas, a tal*

---

<sup>25</sup> ROGERS, Jorge, op. Cit. pp. 269-288.

<sup>26</sup> ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 273

<sup>27</sup> Exposición del diputado conservador Enrique Curti, en ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 274

<sup>28</sup> Exposición del diputado conservador Enrique Curti, en ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 282

<sup>29</sup> Exposición del diputado conservador Enrique Curti, en ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 284

*extremo que puede llegar el momento en que pidan que no se construyan obras de esta clase, en vista del peligro que entrañan para el libre dominio de sus tierras*<sup>30</sup>.

Para los efectos del presente trabajo, y en general para el proceso que éste abarca, el proyecto de ley que comentamos y su impacto no trascendieron a la esfera pública. Sin perjuicio de lo anterior, y como veremos más adelante, consideramos importante destacarlo, habida consideración de que el discurso en torno al derecho de la propiedad, las causales de expropiación introducidas por el proyecto de ley, y especialmente los argumentos esgrimidos por los sectores conservadores del Congreso para oponerse a él, guardan grandes similitudes con las causales de expropiación que quince años más tarde serían introducidas por la ley 15.020 de Reforma Agraria en 1962; siendo incluso algunos argumentos de defensa del derecho de propiedad casi textuales a los que se publicarían en los años venideros a raíz de la reforma constitucional al derecho de propiedad que sería aprobada en 1967.

## **LA MIRADA INTERNACIONAL Y LA ALIANZA PARA EL PROGRESO**

A partir de lo expuesto en la sección anterior, podemos concluir que existieron tímidas voces aisladas en torno a la necesidad de realizar una reforma agraria en Chile previo a 1962, que no lograron prosperar ni trascender

---

<sup>30</sup> Exposición del diputado conservador Carlos Izquierdo, en ROGERS, Jorge, op. Cit. p. 277

a la esfera pública en la época. A mayor abundamiento, durante el período de campañas presidenciales de 1958, la necesidad de realizar una reforma agraria no era una propuesta fuerte en ninguno de los programas de gobierno de los diversos candidatos. Así, uno de los principales impulsos que acabó por dotar de fuerza a la idea de reformar el agro en Chile provino del ámbito internacional.

En 1958 se consolidó lo que sería la antesala de la Alianza para el Progreso, a saber, la Operación Panamericana y la posterior suscripción del Acta de Bogotá en 1960. En efecto, en 1958 el gobierno brasileño propuso al gobierno de los Estados Unidos una nueva forma de abordar las relaciones internacionales, que hasta esa época se habían centrado únicamente en temas de urgencia, jurídicos y de defensa. Como respuesta a dicha propuesta, en el marco de la OEA, se creó un programa de cooperación económica entre las naciones americanas, naciendo así la Comisión de los 21 de la OEA. En el año 1969, dicha Comisión redactó el Acta de Bogotá, que recogía la voluntad de las naciones latinoamericanas de cooperar mutuamente para el fortalecimiento de las instituciones democráticas<sup>31</sup>.

Paralelamente, en 1959 se produjo en Cuba el triunfo del movimiento liderado por Fidel Castro. Con el derrocamiento de la dictadura de Fulgencio Batista se consagró la revolución cubana, que instauró en el país un régimen comunista, con el respaldo económico e ideológico de la URSS. En medio de la

---

<sup>31</sup> OLIVARES, Marienka. Dos opiniones sobre la Alianza para el Progreso y la Ley de Reforma Agraria durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 2004, p. 80 y ss.

guerra fría, que en dicho momento se encontraba en uno de sus momentos más intensos, el gobierno norteamericano percibió como un peligro la posibilidad de que el comunismo se instaurase en otras naciones de Latinoamérica, siguiendo el ejemplo cubano.

En este contexto, el gobierno norteamericano, ahora liderado por John F. Kennedy, formuló un programa de ayuda económica y social para toda la región, identificando una serie de problemas de desigualdad económica y social que podrían, a la larga, provocar el levantamiento de nuevas revoluciones comunistas. A partir de dicho diagnóstico, con ocasión del Consejo Interamericano Económico Social (CIES) en 1961, EE.UU. convocó a las naciones Latinoamericanas a una convención celebrada en Punta del Este, en la cual ofreció ayuda económica y técnica destinada a mejorar las condiciones de inequidad imperantes hasta ese momento en la región. Como condición para optar a dichos recursos e integrarse a la Alianza para el Progreso, EE.UU. demandaba la realización de una serie de reformas estructurales, dentro de las cuales ocupaba un lugar fundamental la realización de un proceso de reforma agraria.

Así, la Carta de Punta del Este, en su título I, acápite número 6, señalaba dentro sus objetivos: *“Impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria integral orientada a la efectiva transformación de las estructuras e ‘injustos sistemas’ de tenencia y explotación de la tierra, donde*

*así se requiera, con miras a sustituir el régimen de latifundio y minifundio por un 'sistema justo', de tal manera que, mediante el complemento del crédito oportuno y adecuado, la asistencia técnica, y la comercialización y distribución de los productos, la tierra constituya para el hombre que la trabaja base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad*<sup>32</sup>.

En el caso de Chile, como ha señalado la historiadora Sofía Correa<sup>33</sup>, la invitación para unirse a la Alianza para el Progreso fue recibida por el presidente Jorge Alessandri Rodríguez, en un momento en que las proyecciones económicas del gobierno no habían logrado prosperar según lo planificado, arriesgando cada vez más una crisis importante en la derecha chilena, debido al inminente colapso de lo que Correa denomina el “*proyecto de modernización capitalista*”<sup>34</sup>.

Sobre el particular, Correa señala que “[a]l comienzo, en 1961, la Alianza para el Progreso entendió por reforma agraria un proceso de subdivisión de la tierra para entregarla en propiedad a los campesinos que la trabajaban (...). De este modo, al iniciarse la década de 1960, el gobierno norteamericano instaló

---

<sup>32</sup> Carta de Punta del Este, adoptada en 1961 en Uruguay, que crea la Alianza para el Progreso. El subrayado es nuestro.

<sup>33</sup> CORREA, Sofía. Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX. Santiago, Editorial Sudamericana, 2005, p. 272. Ver también: BRAHM, Enrique. “El concepto de propiedad en la ley número 15.020 sobre reforma agraria”, en: Revista Chilena de Derecho, Vol. 21 (1). Santiago, Universidad Católica. 1994, p. 171.

<sup>34</sup> Véase *infra* pp. 44 y ss.

*en la política chilena la demanda por la redistribución de la propiedad de la tierra*<sup>35</sup>.

En el mismo sentido, en cuanto al impacto de la Alianza para el Progreso en nuestro país, Arturo Fontaine sostiene que su principal consecuencia fue la instauración en el discurso público del cuestionamiento a las bases mismas del derecho de propiedad tal como se le conocía y protegía hasta ese momento. Así, el autor señala que *“[r]econocidos como injustos los sistemas de tenencia, explotación y propiedad de la tierra, automáticamente el Estado asume un papel de adversario legal de tales sistemas injustos, y los propietarios de la tierra pasan a ser objeto de enjuiciamiento y de sanciones, desde que por definición el Estado no puede aceptar ni menos apoyar una injusticia en sus fronteras*<sup>36</sup>. Garrido, por su parte, destaca que en nuestro país el discurso plasmado en la Carta de Punta del Este *“significaba un cambio en la mentalidad (o el reemplazo) de los políticos y sectores dirigentes de los distintos países latinoamericanos*<sup>37</sup>, en el sentido de que tal como en su momento lo planteó el Plan Marshall, la modernización y el desarrollo económico asociados a la reforma agraria acarrearían la consolidación de la democracia<sup>38</sup>; lo que

---

<sup>35</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 278

<sup>36</sup> FONTAINE, Arturo. La Tierra y el Poder, Reforma agraria en Chile (1964-1973), Santiago, Zigzag, 2001, p. 39.

<sup>37</sup> GARRIDO, José. Observaciones sobre la Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso. Planteamientos expuestos en las Jornadas de la Alianza para el Progreso, Santiago 27 al 29 de agosto de 1963, *en*: Economía y Finanzas 27(238): 1820.

<sup>38</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 85.

necesariamente implicaba un proceso de remodelación y adaptación de las clases políticas imperantes en la región.

Con todo, si bien existían algunas expresiones sobre la idea de realizar una reforma agraria en nuestro país en las décadas previas a 1960, no fueron sino la presión internacional, la revolución cubana<sup>39</sup>, la atención de numerosas entidades internacionales<sup>40</sup> y especialmente la Alianza para el Progreso, los impulsos que dotaron de fuerza y centraron en la esfera pública la necesidad de una reforma agraria en el país, y su contenido esencial, esto es, la necesidad de redistribuir la propiedad<sup>41</sup>.

## **LA REFORMA AGRARIA DE LA IGLESIA CATÓLICA CHILENA**

Durante la primera mitad de siglo XX, la Iglesia Católica había formulado una nueva doctrina en torno a los problemas económicos y sociales que aquejaban a diversas naciones en la época, especialmente aquellos que surgieron a raíz de la revolución industrial. Primeramente, en 1891 el papa León

---

<sup>39</sup> En efecto, se ha señalado que la revolución cubana propiamente tal fue un factor determinante para que las clases conservadoras apoyaran legislar sobre una reforma agraria. Así, CASTRO, Javiera. La influencia de la revolución cubana en el imaginario de las derechas política y mediática, 1958-1962. Santiago, Universidad Diego Portales. Serie documentos de trabajo N° 5. 2014, p. 11.

<sup>40</sup> Así, la CEPAL visitó nuestro país en 1960 con objeto de verificar el estado de avance de la reforma agraria, el BID dio inicio a una serie de programas de financiamiento y acceso al crédito a los diversos países latinoamericanos en proceso de reforma agraria; el Banco Mundial publicó estudios respecto de las diversas dinámicas y objetivos de las reformas agrarias; y el Consejo Económico y Social de la ONU dio seguimiento permanente al cumplimiento de los objetivos de la Carta de Punta del Este, entre otros. Adicionalmente, a partir de la Alianza para el Progreso nacieron

<sup>41</sup> BRAHM, Enrique, op. Cit. pp. 170-172.

XIII publicó la encíclica *Rerum Novarum*, que se pronunciaba sobre la situación de los obreros, y que sentó las bases de la denominada *Doctrina Social de la Iglesia*. Dicho documento, en diversos pasajes, fue enfático en reafirmar el rol que cumplían la propiedad privada y el trabajo para la vida humana. Al respecto, señalaba: “*El que Dios haya dado la tierra para usufructuarla y disfrutarla a la totalidad del género humano no puede oponerse en modo alguno a la propiedad privada. Pues se dice que Dios dio la tierra en común al género humano no porque quisiera que su posesión fuera indivisa para todos, sino porque no asignó a nadie la parte que habría de poseer, dejando la delimitación de las posesiones privadas a la industria de los individuos y a las instituciones de los pueblos. Por lo demás, a pesar de que se halle repartida entre los particulares, no deja por ello de servir a la común utilidad de todos, ya que no hay mortal alguno que no se alimente con lo que los campos producen. Los que carecen de propiedad, lo suplen con el trabajo; de modo que cabe afirmar con verdad que el medio universal de procurarse la comida y el vestido está en el trabajo, el cual, rendido en el fundo propio o en un oficio mecánico, recibe, finalmente, como merced no otra cosa que los múltiples frutos de la tierra o algo que se cambia por ellos”<sup>42</sup>. A mayor abundamiento, en diversos pasajes, la encíclica afirma irrestrictamente la inviolabilidad que debe tener la propiedad privada, afirmando que ésta es anterior a las leyes y que por tanto, no puede ser afectado por las leyes civiles. Asimismo, establece que “*las leyes deben**

---

<sup>42</sup> *Rerum Novarum* del Sumo Pontífice León XIII sobre la situación de los obreros. 1981, párrr. 6. El subrayado es nuestro. [En línea].

*favorecer este derecho y proveer, en la medida de lo posible, a que la mayor parte de la masa obrera tenga algo en propiedad. Con ello se obtendrían notables ventajas, y en primer lugar, sin duda alguna, una más equitativa distribución de las riquezas”<sup>43</sup>.*

Tales fueron las ideas en torno al derecho de propiedad que forjaron la *Doctrina Social de la Iglesia* en esa materia, en que la Iglesia Católica por primera vez se hacía cargo de las graves desigualdades y la pobreza existente en el mundo; aunque siempre rescatando el lugar esencial que tenía el derecho natural, la libertad, y especialmente la inviolabilidad de la propiedad en las soluciones que se proponían. Así, en variados pasajes, la Iglesia fue enfática en rechazar las doctrinas marxistas y la instauración de regímenes que abolieran la propiedad privada.

Cuarenta años más tarde, con ocasión de la conmemoración de la Encíclica *Rerum Novarum*, y en un contexto mundial de agitación social, el papa Pío XI publicó un nuevo documento, dotado de mayor contenido social, titulado *Quadragesimo Anno*<sup>44</sup>. En ella, si bien se reitera que la propiedad privada no debe ser abolida bajo ningún respecto, por primera vez se distinguen dos

---

<sup>43</sup> *Rerum Novarum* del Sumo Pontífice León XIII sobre la situación de los obreros, op. Cit. párrr. 33. El subrayado es nuestro.

<sup>44</sup> *Quadragesimo Anno* de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica “*Rerum Novarum*” de León XIII. 1931. [En línea].

dimensiones en la propiedad, a saber, una individual –que debe predominar<sup>45</sup>- y una dimensión social que mira al bien común, entre las que debe existir un justo equilibrio, de modo que no se produzcan colectivimos ni individualismos<sup>46</sup>. Sobre este particular, el documento señala que es el Estado la entidad que debe apoyar y potenciar a los propietarios, de modo que la propiedad tienda al bien común, aunque siempre resguardando su inviolabilidad y su dimensión individual<sup>47</sup>. A mayor abundamiento, indica que *“cuando el Estado armoniza la propiedad privada con las necesidades del bien común, no perjudica a los poseedores particulares, sino que, por el contrario, les presta un eficaz apoyo, en cuanto que de ese modo impide vigorosamente que la posesión privada de los bienes, que el providentísimo Autor de la naturaleza dispuso para sustento de la vida humana, provoque daños intolerables y se precipite en la ruina: no destruye la propiedad privada, sino que la defiende; no debilita el dominio particular, sino que lo robustece”*<sup>48</sup>.

---

<sup>45</sup> Así, el documento señala que *[l]a justicia llamada conmutativa manda, es verdad, respetar santamente la división de la propiedad y no invadir el derecho ajeno excediendo los límites del propio dominio; pero que los dueños no hagan uso de los propio si no es honestamente, esto no atañe ya dicha justicia, sino a otras virtudes, el cumplimiento de las cuales ‘no hay derecho de exigirlo por la ley’. En: Quadragésimo Anno de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica “Rerum Novarum” de León XIII, op. Cit. párr. 47.*

<sup>46</sup> *Quadragésimo Anno de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica “Rerum Novarum” de León XIII, op. Cit. párr. 40 y ss.*

<sup>47</sup> *Quadragésimo Anno de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica “Rerum Novarum” de León XIII, op. Cit. párr. 49.*

<sup>48</sup> *Quadragésimo Anno de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica “Rerum Novarum” de León XIII, op. Cit. párr. 49. El subrayado es nuestro.*

Ya en la década de 1960, el papa Juan XXIII amplió aún más el concepto de propiedad defendido por la Iglesia Católica, incorporando por primera vez la noción de la función social. Así, en su encíclica *Mater et Magistra* (1961), se afirma que “*todos los bienes de la tierra están destinados, en primer lugar, al decoroso sustento de todos los hombres*”<sup>49</sup>, y por dicha circunstancia esencial de las cosas, emana la función social de la propiedad, que es intrínseca a ella; y cuyo fundamento primero es la dignidad humana. En este punto, es importante detenernos brevemente en el destino que *Mater et Magistra* le reconoce a las cosas, toda vez que admite que el derecho de los hombres a usarlas para su propio sustento es un derecho superior a la propiedad privada<sup>50</sup>, lo anterior fundado en la equidad, la justicia y la caridad, en lo que podemos interpretar como un vuelco hacia la justicia distributiva, inédito hasta ese momento. Así, si bien reitera el carácter de derecho natural que tiene la propiedad, Juan XXIII aclara que en ningún caso ello puede ser obstáculo “*para que sea satisfecha la indestructible exigencia de que los bienes creados por Dios para provecho de todos los hombres lleguen con equidad a todos*”<sup>51</sup>.

Adicionalmente, *Mater et Magistra* desarrolla extensamente la función que cumpliría la propiedad privada para la vida familiar, “*ya que asegura*

---

<sup>49</sup> *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, op. Cit. párr. 19, 119 y ss.

<sup>50</sup> Así, la encíclica señala que: “*el derecho de todo hombre a usar de los bienes materiales para su decoroso sustento tiene que ser estimado como superior a cualquier otro derecho de contenido económico y, por consiguiente, superior también al derecho de propiedad privada*”, en: *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, op. Cit. párr. 43.

<sup>51</sup> *Ibíd.*

*oportunamente al padre la genuina libertad que necesita para poder cumplir los deberes que le ha impuesto Dios en lo relativo al bienestar físico, espiritual y religioso de la familia*<sup>52</sup>; lo que estaría relacionado con la importancia de la propiedad sobre los bienes de producción. Así, a diferencia de lo señalado en *Rerum Novarum*, se reconoce que es deseable la difusión de la propiedad de las empresas hacia sus trabajadores para el progreso de la economía<sup>53</sup>, toda vez que el esfuerzo y dedicación al trabajar lo propio generaría mejores resultados y mayor bienestar<sup>54</sup>. Asimismo, señala que “*con el uso prudente de los recursos técnicos, que la experiencia aconseje, no resultará difícil realizar una política económica y social, que facilite y amplíe lo más posible el acceso a la propiedad privada de los siguientes bienes: bienes de consumo duradero; vivienda; pequeña propiedad agraria; utillaje necesario para la empresa artesana y para la empresa agrícola familiar; acciones de empresas grandes o medianas*”<sup>55</sup>.

Finalmente, *Mater et Magistra* también es innovadora en cuanto destaca expresamente el rol que cumpliría la propiedad como garantía y estímulo de la libertad. Al respecto, la encíclica señala que la libertad no es sino el correlato de la propiedad privada, pues “*en vano se reconocería al ciudadano el derecho de*

---

<sup>52</sup> *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, op. Cit. párr. 44.

<sup>53</sup> *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, op. Cit. párr. 77.

<sup>54</sup> *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, op. Cit. párr. 84.

<sup>55</sup> *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, op. Cit. párr. 115.

*actuar con libertad en el campo económico si no le fuese dada al mismo tiempo la facultad de elegir y emplear libremente las cosas indispensables para el ejercicio de dicho derecho*<sup>56</sup>. Así, la encíclica concluye que la propiedad privada cumple un alto rol ético-social, en la medida que asegura los derechos que la libertad concede a la persona humana, y al mismo tiempo contribuye al bien común<sup>57</sup>.

Es en este contexto que la Iglesia Católica chilena, inspirada especialmente por las ideas en torno a la propiedad de *Mater et Magistra*, se involucra rápidamente en el debate nacional sobre el problema de la agricultura chilena; y defiende la necesidad de llevar a cabo una reforma agraria en el país. Así, en junio de 1961 un grupo de nueve párrocos dirigió una carta al presidente Alessandri manifestando la necesidad de reestructurar la propiedad de la tierra, ya que *“lo que el inquilino necesitaba era trabajar en lo propio”*<sup>58</sup>. Pero quizás las dos manifestaciones más importantes del compromiso de la Iglesia Católica chilena consistieron, por una parte, en las publicaciones reiteradas en la revista Mensaje en que se abordaban los problemas del agro y se defendía la necesidad de redistribuir la tierra; y por otra, la realización de un proceso propio de reforma agraria, que consistió en la entrega de tierras de propiedad de la Iglesia a los campesinos que la trabajaban.

---

<sup>56</sup> *Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana, op. Cit. párr. 111.

<sup>57</sup> *Ibíd.*

<sup>58</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 90.

La revista Mensaje nació en 1951, y fue fundada por el Padre Alberto Hurtado Cruchaga, con la autorización del Provincial de los Jesuitas. En su primer editorial, el Padre Hurtado señaló como el objetivo principal de la publicación el “(...) *mirar desde cerca las realidades sociales, políticas, económicas, culturales y religiosas que afectan al hombre en menor o mayor grado, entregar una visión cristiana de las mismas*”<sup>59</sup>.

A partir de la década de 1960, especialmente después de la publicación de *Mater et Magistra*, la revista jesuita publicó numerosos artículos y columnas en torno a la reforma agraria y el derecho de propiedad.

Así, uno de los primeros artículos publicados sobre la materia fue escrito por el jesuita Gonzalo Arroyo, quien en 1958 defendió la propiedad familiar como la unidad básica en torno a la cual debía desarrollarse la actividad agrícola, por cuanto aquella constituía la “*célula básica de la comunidad y de la nación*”<sup>60</sup>.

Más adelante, en 1961 Mensaje difundió una declaración de los Obispos de Colombia que sostiene que “*el latifundio, es decir la concentración de tierras en pocas manos, puede ser la negación de la función social de la propiedad y la reforma debe luchar contra ella (...). En ese aspecto de redistribución de tierras*

---

<sup>59</sup> Revista Mensaje. Editorial. Nº 1. Santiago, octubre de 1951, p. 3; citado por: LÓPEZ, Juan. Revistas “Mensaje” y “Política y Espíritu” Período 1958-1964. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 1994, p. 4.

<sup>60</sup> Revista Mensaje. Gonzalo Arroyo. Un programa de propiedad familiar. Nº 70. Santiago, julio de 1958, p. 225; citado por: LÓPEZ, Juan, op. Cit. p. 90.

*y creación de nuevos propietarios, pensamos que debe tenerse en cuenta la propiedad de tipo familiar, es decir aquella que ofrece pleno empleo para todos los miembros de la familia y rendimientos que les permitan un nivel de vida humanamente digno*<sup>61</sup>. En el mismo sentido, una carta pastoral emitida por la Conferencia Episcopal de Chile en 1962, titulada “La Iglesia y el problema del campesinado chileno”, señaló que *“mientras mayor es la propiedad, menos se asemeja la empresa agrícola a una comunidad humana y cristiana de vida y trabajo*<sup>62</sup>, reiterando nuevamente la necesidad de difundir la propiedad, y de que ésta debe siempre tender al bien común; enfatizando expresamente además en los beneficios que tendría para la agricultura el que los campesinos tuvieran propiedad sobre las tierras que trabajan y sobre los medios de producción. Con todo, una de las propuestas más relevantes de dicho documento dice relación con la legitimación expresa de la expropiación como un deber del Estado en caso de *“aquellas propiedades agrícolas que presenten características definidas en orden a un mayor rendimiento y son susceptibles de parcelación ya que ello significa un mejor servicio al bien común*<sup>63</sup>.

En la misma línea, algunos meses antes, la revista Mensaje había publicado un artículo preparado por Monseñor Manuel Larraín, quien se centra en la concepción de la propiedad como un medio para lograr la independencia y

---

<sup>61</sup> Revista Mensaje. Declaración del Episcopado Colombiano. Reforma Agraria. Nº 99. Santiago, junio de 1961, p. 97; citado por: LÓPEZ, Juan, op. Cit. p. 89. Ver también: BRAHM, Enrique, op. Cit. p. 173.

<sup>62</sup> CONFERENCIA EPISCOPAL DE CHILE. La Iglesia y el problema del campesinado chileno. Santiago, marzo de 1962. [En línea].

<sup>63</sup> *Ibíd.*

seguridad de la familia, además de ser una garantía del orden social; ambos elementos que no son sino el correlato de la libertad de las personas<sup>64</sup>. Sobre este particular, según Larraín existía “*acuerdo unánime en declarar a la propiedad familiar, como baluarte del cristianismo y de la democracia, y al mismo tiempo el tipo de explotación agrícola más eficiente*”<sup>65</sup>. Además, Larraín replica tres ideas esenciales en torno a la propiedad contenidas en *Mater et Magistra*, a saber: la importancia de la propiedad familiar, la función social, y la relación existente entre la propiedad y la libertad.

Adicionalmente, en el mismo año se incluyó un artículo escrito por Jacques Chonchol, quien llevaría adelante el proceso de reforma agraria en los gobiernos de Frei y Allende<sup>66</sup>. En él, Chonchol defendía la necesidad de una reforma agraria que tendiera no sólo a la redistribución de la tierra –proceso que debe ser masivo y drástico, según el autor-, sino a la integración de la comunidad campesina en todos los aspectos de la vida nacional<sup>67</sup>. Asimismo, luego de la publicación de *Mater et Magistra*, la revista Mensaje dedicó una serie de publicaciones que buscaban destacar el carácter de derecho natural que se asigna a la propiedad, su inviolabilidad, su rol como estímulo y garante de la libertad de las personas, la necesidad de incentivar su difusión entre todas

---

<sup>64</sup> Revista Mensaje. Monseñor Manuel Larraín. La Iglesia y el problema de la tierra en Latinoamérica. Nº 84. Santiago, abril de 1961, p. 56; citado por: LÓPEZ, Juan, op. Cit. p. 91.

<sup>65</sup> LÓPEZ, Juan, op. Cit. p. 89.

<sup>66</sup> Sobre las ideas de Chonchol sobre la reforma agraria, ver *infra* pp. 62 y ss.

<sup>67</sup> Revista Mensaje. Jacques Chonchol: “Reforma Agraria”. Nº 120. Santiago, julio de 1963, p. 83; citado por: LÓPEZ, Juan, op. Cit. p. 82.

las clases sociales, y la relevancia de que el uso de la propiedad debe siempre tender al bien común, cuya máxima manifestación es su función social<sup>68</sup>.

De la mano de la participación activa de la Iglesia Católica en la esfera pública, defendiendo la necesidad de realizar una reforma al sistema de tenencia de la tierra, la revista Mensaje anunció en 1962 que *“la Iglesia Chilena inicia la reforma agraria”*, mediante el cual se comunicó que los obispos de Santiago, en Asamblea Plenaria habían acordado encargar a una comisión técnica el estudio de una eventual redistribución de las tierras agrícolas de propiedad de la Iglesia<sup>69</sup>. La comisión llamada a realizar dicha labor fue el Instituto de Promoción Agraria (“INPROA”), institución creada a instancias de la Iglesia Católica, cuyo objetivo era entregar una opinión técnica y fundada con miras a desarrollar un modelo de reforma agraria aplicable en nuestro país. Así, según sus estatutos, *“el instituto debe actuar, sin fines de lucro, para promover la mejor distribución de la propiedad agrícola, sea dividiendo latifundios y reorganizando minifundios y organizando a los nuevos propietarios en Cooperativas”*<sup>70</sup>.

Producto del trabajo del INPROA, la Iglesia Católica dio inicio a un proceso interno de reforma agraria en cinco haciendas, cuatro de las cuales se encontraban en el Arzobispado de Santiago y una en el Obispado de Talca. A

---

<sup>68</sup> LÓPEZ, Juan, op. Cit. pp. 88 y ss.

<sup>69</sup> Revista Mensaje. La Iglesia chilena inicia la reforma agraria. N° 111. Santiago, 1962, p. 362 y ss. [En línea].

<sup>70</sup> LÓPEZ, Juan, op. Cit. p. 101.

partir de dichas parcelaciones, el INPROA se encargó de asesorar técnicamente tanto a la Iglesia como a los campesinos que serían beneficiados con la distribución de tierras, llevó a cabo la selección de los nuevos propietarios en base a criterios técnicos, y le prestó servicios complementarios a las Cooperativas surgidas en el proceso<sup>71</sup>.

Si bien en términos cuantitativos el proceso de reforma agraria llevado a cabo por la Iglesia Católica no tuvo mayor trascendencia<sup>72</sup>, el impacto que generó en la esfera pública tanto a nivel nacional como internacional fue indudable: la Iglesia chilena había innovado en el debate en torno a la necesidad de una reforma agraria en el país, y sus acciones sin duda tuvieron dos importantes consecuencias: fue uno de los primeros proyectos de reforma agraria en oposición a aquel propuesto por el Frente de Acción Popular (FRAP) –de corte más radical-; y significó un aliciente importante para el gobierno de Jorge Alessandri para legislar en la materia agraria.

---

<sup>71</sup> Una revisión detallada de los criterios y formas de actuación del INPROA fue publicado en: Revista Mensaje. Alejandro Magnet: "INPROA: modelo para una reforma agraria". N° 131. Santiago, 1964, p. 353-358. [En línea].

<sup>72</sup> Para una visión crítica del proceso de reforma agraria de la Iglesia Católica, ver: GARRIDO, José (ed.), op. Cit. pp. 95 y ss.

## **JORGE ALESSANDRI Y LA DERECHA CHILENA**

Como señalamos en los acápite anteriores, durante la campaña y los primeros años del gobierno de Jorge Alessandri Ródríguez, la reforma agraria ocupó un lugar bastante reducido en sus ideas programáticas.

Debido a la crisis norteamericana de 1929, el fracaso del sistema de sustitución de importaciones, y el crecimiento exponencial de la población en el país, cuando Jorge Alessandri llegó al poder en 1958, el diagnóstico respecto del agro era bastante certero: existía una crisis en el sector agropecuario, que era incapaz de abastecer toda la demanda; a lo que se agregaban los problemas sociales y la pobreza que aquejaba a la clase campesina, que los excluía de todo progreso que se produjera en el mundo urbano<sup>73</sup>.

Ante dicho diagnóstico, el gobierno de Alessandri buscó fomentar la modernización del sector a través de su tecnificación e incrementando los recursos disponibles para apoyar la producción. Adicionalmente, debido a las presiones y diagnósticos internacionales, el gobierno reconoció someramente que la estructura latifudista era parte del problema, e intentó solucionarlo potenciando la labor de la CORA. Así, como señalamos anteriormente, entre 1958 y 1962 se concentró el 40% de la totalidad de hectáreas distribuidas por la Caja desde su creación. Sin embargo, hasta 1962 los dirigentes del sector se opusieron tajantemente a aquellos que apuntaban hacia los terratenientes y a la

---

<sup>73</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 273.

estructura de propiedad sobre la tierra como los principales responsables de la crisis del agro. Adicionalmente, “[n]unca cuestionaron el orden patronal paternalista, por lo que no aceptaron la sindicalización campesina, a la que constantemente identificaron con penetración comunista en los campos”<sup>74</sup>.

Vale la pena detenerse en este punto para revisar brevemente los factores que contribuyeron al cambio de opinión por parte del gobierno, que más tarde derivó en la promulgación de la ley 15.020 sobre reforma agraria, en 1962.

Una de las principales propuestas de Jorge Alessandri y la derecha chilena cuando postularon a la presidencia en 1958, consistía en una serie de reformas al sistema económico chileno, con objeto de revertir la crisis que paulatinamente se estaba produciendo: la inflación bordeaba el 20% anual, la balanza de pagos tenía saldo negativo, existía un alto déficit fiscal y la actividad económica se encontraba paralizada<sup>75</sup>. Para revertir esta situación, el gobierno buscó por una parte, reactivar la economía, y por otra, detener la inflación; a través de medidas como la unificación del tipo de cambio, fomento del comercio exterior y del mercado de capitales, aumento de la competencia en la industria bancaria, otorgamiento de franquicias tributarias, aumento del gasto fiscal, entre otras; medidas que en su conjunto Correa denomina el “*proyecto de*

---

<sup>74</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 276.

<sup>75</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 259. Ver también: COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 33.

*modernización capitalista*<sup>76</sup>, y que constituyó parte esencial del programa de gobierno Alessandrista<sup>77</sup>.

Uno de los elementos principales del proyecto de modernización capitalista consistía en la inyección de recursos al mercado, provenientes principalmente de inversionistas extranjeros. Así, mediante la aplicación de estas medidas, los primeros 18 meses del gobierno demostraron algunas mejorías en los indicadores económicos. Sin embargo, el terremoto ocurrido en Valdivia en 1960 acarreó nuevamente un alto déficit fiscal, y deplorables condiciones de vida de un gran sector de la población que habitaba las zonas afectadas. Los nuevos problemas de la economía se tradujeron en un descontento social ascendente a partir de 1960, arriesgando el colapso del proyecto de modernización capitalista.

De este modo, como señala Correa, “[f]ue evidente entonces que la única manera de que el gobierno pudiera continuar con su política económica era contando con una mayoría parlamentaria convencida de sus bondades, esto es, conformada por liberales y conservadores”<sup>78</sup>, razón por la cual tras las elecciones parlamentarias de 1961, iniciaron negociaciones con el Partido Radical –que había obtenido un 22% de representación en el Congreso- para que se integrara al gobierno. Al respecto, una de las exigencias del Partido Radical consistía en la realización de reformas al sector agrario, tributario y

---

<sup>76</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 259-265.

<sup>77</sup> BRAHM, Enrique, op. Cit. pp. 161-162.

<sup>78</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 266.

arancelario, además de una serie de políticas sociales<sup>79</sup>. Así, se asignaron a dicho partido cuatro ministerios estratégicos, a saber: Agricultura, Relaciones Exteriores, Economía y Salud<sup>80</sup>.

Adicionalmente, en 1961 la presión internacional por la realización de reformas estructurales en todo Latinoamérica fue adquiriendo fuerza; la Iglesia Católica había comenzado a defender públicamente la necesidad de una reforma agraria, y se produjo el ofrecimiento de ayuda económica por parte de Estados Unidos a través de la Alianza para el Progreso, lo que otorgó al gobierno una nueva oportunidad para llevar a cabo el proyecto de modernización capitalista. Como ya habíamos señalado, la entrega de dicha ayuda por parte de Estados Unidos estaba condicionada a la realización de una serie de reformas; dentro de las que ocupaba un lugar esencial la reforma agraria<sup>81</sup>.

Adicionalmente, y sin perjuicio de los esfuerzos por reactivar la economía, la persistencia del déficit del sector agropecuario, otorgó fuerza en el discurso público a la denominada “escuela estructuralista”, que por primera vez cuestionó el latifundio, postulando que su existencia era la principal causa de la mala explotación de la tierra y la existencia de “*relaciones laborales*

---

<sup>79</sup> BRAHM, Enrique, op. Cit. p. 175.

<sup>80</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 267.

<sup>81</sup> BRAHM, Enrique, op. Cit. p. 171.

*semifeudales*<sup>82</sup>, por lo que se hacía evidente la necesidad de reformar el agro<sup>83</sup>.

Cediendo ante estas presiones, a instancias del gobierno de Alessandri el Partido Radical, en conjunto con el Liberal y el Conservador, aceptaron legislar sobre una reforma agraria, siempre que su foco central fuera el fomento de la producción y no la redistribución de la tierra<sup>84</sup>. En el mismo sentido, la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) – que agrupaba a los principales terratenientes del sector agrario en Chile – aceptó otorgar su apoyo a un proyecto de ley en la materia siempre que se planteara en términos de productividad, y que se otorgaran suficientes garantías para los terratenientes que resultaren afectados<sup>85</sup>. Así, de alguna manera *“la derecha y también la Sociedad Nacional de Agricultura y los propios agricultores, respondían con ello a las demandas de la sociedad aceptando el cambio para evitar la revolución, confiando en que la creación de una clase de medianos propietarios agrícolas traería estabilidad política y social para el país”*<sup>86</sup>.

El Mercurio<sup>87</sup>, por su parte, en una serie de editoriales, abogó por la redistribución de la tierra, no con objeto de modificar en su esencia la estructura

---

<sup>82</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 277.

<sup>83</sup> BRAHM, Enrique, op. Cit. pp. 170-171.

<sup>84</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 280.

<sup>85</sup> *Ibíd.*

<sup>86</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, op. Cit. p. 32. Así también: CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 241, 250-251.

<sup>87</sup> Con respecto a la función del diario El Mercurio, Correa señala que *“(…) [A]unque El Mercurio fuera parte de los intereses empresariales de la familia Edwards, su función no consistió en ser fuente de ganancia, sino formador de opinión pública. El Mercurio nunca estuvo supeditado a*

actual, sino porque consideraban que “*el aumento del número de propietarios era la mejor manera (...) de defender el derecho de propiedad*”<sup>88</sup>, haciendo eco de una de las ideas centrales de la Iglesia Católica respecto de la propiedad. Asimismo, en reiteradas ocasiones los editoriales de El Mercurio identificaban a las fuerzas “democráticas” con aquellas que “*reconocían la propiedad privada y la libertad de conciencia*”<sup>89</sup>, enfrentándose evidentemente a las doctrinas marxistas. Lo relevante de las publicaciones de El Mercurio dice relación con que fue uno de los pioneros en poner en el centro del debate, en forma expresa, el derecho de propiedad y su protección como el más importante punto de inflexión en el proceso de reforma agraria que se estaba perfilando.

La redacción del primer proyecto de ley de Reforma Agraria estuvo a cargo de una comisión parlamentaria integrada por los partidos liberal, conservador y radical. El proyecto recogía ampliamente las garantías solicitadas por la clase terrateniente, a saber: solo se admitía la expropiación de predios “abiertamente mal explotados o abandonados”, y el pago diferido del precio quedaría sujeto a intereses y reajustes. A mayor abundamiento, el mensaje presidencial mediante el cual Alessandri presentó el texto de la nueva ley puso su acento en que a través de ella se le facilitarían el acceso a la propiedad a la

---

*los partidos de la derecha, lo que le permitió presentarse como medio independiente, objetivo, serio y modern. Al mismo tiempo, pudo representar los intereses de la clase dirigente en su conjunto y constituirse en eficaz defensor de la economía capitalista”. Ver: CORREA, Sofía, op. Cit. p. 62.*

<sup>88</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 281.

<sup>89</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 251, 254.

clase campesina<sup>90</sup>, en forma similar a las ideas sobre el fortalecimiento de la propiedad a través de su expansión defendidas por la derecha y por la iglesia católica.

Adicionalmente, la presentación de la ley efectuada por la Corporación de Reforma Agraria se centraba en la labor realizada por la Ex Caja de Colonización Agrícola, destacando especialmente la privatización de predios de propiedad del Fisco, la creación de Cooperativas como la vía más deseable para otorgar dichos predios a la clase campesina (no en propiedad directa, sino que en forma colectiva, asignando únicamente derechos exclusivos a cada uno sobre la vivienda que habitaban), y la propiedad familiar como la estructura básica de la sociedad, y que era declarada indivisible por el artículo 34 de la ley. Asimismo, al referirse a las expropiaciones que la ley facultaba realizar, pone acento en la garantía que otorga la ley al propietario afectado de conservar una parte de su predio<sup>91</sup>.

A mayor abundamiento, el artículo primero de la ley 15.020 señalaba que *“[e]l ejercicio del derecho de propiedad sobre un predio rústico está sometido a las limitaciones que exijan el mantenimiento y progreso del orden social. (...) 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*

---

<sup>90</sup> CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA, op. Cit. p. 6.

<sup>91</sup> CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA, op. Cit. pp. 7-13.

*condiciones de vida de los que en ella trabajen (...)*<sup>92</sup>. Por su parte, en cuanto al rol del Estado, el artículo segundo señalaba que “[e]l Estado velará porque el derecho de propiedad sobre un predio agrícola se ejerza en conformidad al artículo anterior”<sup>93</sup>. Finalmente, el artículo tercero de la ley, relativo a sus objetivos, señalaba que “[c]on el propósito de llevar a cabo una reforma agraria que permita dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, mejorar los niveles de vida de la población campesina, aumentar la producción agropecuaria y la productividad del sueño, se dictan los preceptos que a continuación se expresan (...)<sup>94</sup>.

De acuerdo a Enrique Brahm, los puntos principales de la ley 15.020 –que a su juicio recogía los principales temas en torno a los que se centró la discusión en materia de propiedad en la década de 1960- eran los siguientes<sup>95</sup>: (a) La idea de que la propiedad era limitada; (b) la idea de función social o de correcta utilización de la propiedad<sup>96</sup>; (c) El papel que se atribuye al Estado como contralor del uso que se haga de la propiedad; (d) el afán planificador o reformista estructural<sup>97</sup>; (e) el intento de redimensionar la propiedad agrícola<sup>98</sup>;

---

<sup>92</sup> CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA, op. Cit. p. 15.

<sup>93</sup> *Ibíd.*

<sup>94</sup> *Ibíd.*

<sup>95</sup> BRAHM, Enrique, op. Cit. pp. 163-168.

<sup>96</sup> Sobre este particular, Brahm sostiene que “*La titularidad del propietario, es la conclusión evidente, no lo autorizaba a disponer en forma arbitraria de la cosa, sino teniendo siempre en consideración el bien de la comunidad en que se encontraba inserto*”. Estas palabras son casi textuales de las propuestas de *Mater et Magistra*. Ver: BRAHM, Enrique, op. Cit. p. 164.

<sup>97</sup> Al respecto, Brahm sostiene que “*Se pretende, en el fondo, transformar las estructuras económicas, sociales y políticas del país, para así poder construir una sociedad mejor, usando como herramienta o medio el derecho de propiedad*”. Ver: *Ibíd.*

(f) la simplificación de los procedimientos expropiatorios; (g) el énfasis en la explotación directa y personal de la tierra por el propietario<sup>99</sup>; (h) la tendencia a sacar del comercio humano ciertos tipos de propiedad agraria (esencialmente la propiedad familiar agrícola); (i) limitaciones de tipo ecológico.

De este modo, los primeros pasos de nuestro país en la realización de un proceso de reforma agraria estuvo plasmado de las manifestaciones, casi textuales, de los discursos que hasta ese momento habían tenido los sectores más conservadores del país, la iglesia católica, y la clase terrateniente<sup>100</sup>; otorgándose además todas las garantías que habían sido solicitadas a cambio de su apoyo en la aprobación del proyecto de ley en comento. Sin perjuicio de lo anterior, y debido a la dificultad práctica consistente en que el Fisco no tenía liquidez suficiente para pagar al contado el valor de las expropiaciones, la nueva ley dispuso su pago diferido, aunque adoptando el resguardo consistente en que dicho pago se efectuaría con intereses y reajustes. Para posibilitar lo anterior, surgió la necesidad de reformar el texto de la Constitución Política de 1925, que solo admitía pago al contado<sup>101</sup>. Con respecto a dicha reforma, ya en

---

<sup>98</sup> Brahm sostiene en este punto que el objetivo último de esta reforma estructural era distribuir mejor la tierra, lo que se materializó en las diversas facultades conferidas a la CORA para inspeccionar las tierras, ejecutar un Plan de Desarrollo Regional Agrícola y declarar que los predios fueran susceptibles de una “división adecuada”. Ver: BRAHM, Enrique, op. Cit. p. 165.

<sup>99</sup> Brahm expresa sobre el particular que “*el legislador aspira a que se establezca una estrecha unión entre el suelo y el hombre que lo trabaja*”. Ver: BRAHM, Enrique, op. Cit. p. 166.

<sup>100</sup> Sobre este particular, a partir de un discurso del Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción de Alessandri, Julio Philippi, Brahm concluye que la reforma agraria “*era el signo de los tiempos, pero moderada, conservadora, no demagógica, revolucionaria ni mucho menos confiscatoria*”. BRAHM, Enrique, op. Cit. pp. 176.

<sup>101</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 281. Ver también: COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 33.

1961 un sector importante de la SNA se opuso, arguyendo que la reforma en comento implicaba un cuestionamiento al derecho de propiedad. Con todo, tanto El Mercurio como la Iglesia Católica afirmaron su compromiso y apoyo con la reforma constitucional señalada, atendido que de lo contrario no sería posible la aplicación de la ley 15.020<sup>102</sup>. Así, si bien la ley de reforma agraria fue aprobada por el Congreso en 1962, fue recién a fines de 1963 que se aprobó la reforma constitucional que permitía el pago diferido del precio de los predios expropiados, lo que significó que la ley de reforma agraria sólo comenzó a ser aplicable en los últimos meses del gobierno de Alessandri; y se limitó a la labor de subdivisión y distribución de terrenos fiscales por la Corporación de Reforma Agraria (Ex Caja de Colonización Agrícola); y la expropiación de predios cuyos dueños optaron por negociar con el Estado.

Así, en relación con el alcance de la reforma agraria que proponía el gobierno, Alessandri manifestó la necesidad de *“no agudizar los extremos que envuelven los conceptos de propiedad como derecho exclusivo y de propiedad como función social, y que es, en cambio, indispensable armonizarlos. Mientras algunos, alegando la inviolabilidad del derecho, resisten con obstinación toda reforma del sistema tradicional de dominio privado y estiman como atentatorio a los fundamentos mismos del régimen jurídico, en el cual convivimos, toda iniciativa destinada a dar forma legal al carácter de función social que debe tener la propiedad, los que acentúan en cambio este último carácter del derecho*

---

<sup>102</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 281.

*de dominio, incurren en exageraciones tales que, de ser aceptadas, indudablemente significarían la virtual substitución del sistema de propiedad privada, sobre el cual se asienta la organización social y económica del país (...)*<sup>103</sup>.

En ese sentido, se hizo evidente la evasión de los fines planteados por la escuela estructuralista ya predominante en el país y en los organismos internacionales que seguían el proceso. En efecto, como señala Correa, “*en toda América Latina se vivió un entusiasmo generalizado hacia proyectos políticos revolucionarios que prometían quebrar el orden institucional –político, económico y social- que hasta entonces había favorecido a las elites tradicionales. Así como el triunfo de Fidel Castro había demostrado que la revolución era posible, el programa de la Alianza para el Progreso contribuyó a una explosión de las expectativas al dar a entender que todos los cambios estructurales se podían exigir en democracia, mejor aún si se recibía la bendición de Estados Unidos (...). En este contexto, la reforma agraria del gobierno de Jorge Alessandri, que había costado tantas concesiones a la derecha, fue desvalorizada, considerada insuficiente. En consecuencia, hacia finales de su gobierno, existía un acuerdo generalizado, en las fuerzas de*

---

<sup>103</sup> Citado por BRAHM, Enrique, op. Cit. p. 179.

*centro y de izquierda, de que el país requería cambios profundos en la distribución del ingreso, en la estructura agraria y en la propiedad minera*<sup>104</sup>.

Evidencia de lo anterior fue lo ocurrido en las elecciones municipales de Curicó realizadas en 1963, en que la mayoría de quienes votaban pertenecían a la población rural. En el balotaje, el Frente Democrático no logró reafirmar su mayoría electoral, dando paso a la Democracia Cristiana como los preferidos del voto campesino<sup>105</sup>, que *“ya no respondía a las preferencias de los terratenientes, en cambio se inclinaba por la izquierda y por la Democracia Cristiana”*<sup>106</sup>.

A partir de lo anterior, ante las elecciones presidenciales de 1964, el Frente Democrático se vio obligado a buscar una nueva alianza política con el único partido que podía oponerse a la imposición de un régimen de corte comunista, por lo que se vieron obligados a ceder en sus definiciones iniciales ante una Democracia Cristiana que impulsaba la profundización del proceso de reforma y la reestructuración del derecho de propiedad. A lo anterior se agregaron dos presiones adicionales, a saber: luego del fracaso del proyecto

---

<sup>104</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 285-286.

<sup>105</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 36.

<sup>106</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 289. Sin perjuicio de lo señalado, Juan Carlos Gómez sostiene que los resultados de estas elecciones no responden a un cambio en la ideología ni las preferencias del campesinado, sino que son consecuencia del cambio paulatino del padrón electoral, debido a reformas tales como aquella que permitió el voto femenino. Así, según Gómez no se produjo realmente un cambio de mentalidad en la población electoral, sino que a partir de la ampliación del padrón electoral, los sectores campesinos por primera vez pudieron acceder a la esfera pública y ver sus intereses representados en la arena política. Ver: GÓMEZ, Juan. La frontera de la democracia: el derecho de propiedad en Chile, 1925-1973. Santiago, Lom Ediciones, 2004, pp. 200. Ver también *infra* Capítulo III del presente trabajo.

económico de la derecha, tanto la Iglesia Católica como el gobierno norteamericano volcaron su apoyo a la campaña de Frei. Así, como señala Correa, ya en 1964 “[n]adie quería ser de derecha, ni siquiera de centro. Con su electorado volcado hacia la Democracia Cristiana, huérfana de candidato, y padeciendo un paralizante temor al comunismo, la derecha no pudo negociar su apoyo a Frei, a pesar de la fuerza electoral que aún tenía y de su tradicional capacidad de negociación con el reformismo”<sup>107</sup>. En definitiva, “la derecha no tuvo más opción que escoger entre dos revoluciones”<sup>108</sup>.

Debido probablemente a la unión de dos doctrinas ampliamente diversas en muchos aspectos, a medida que avanzaba la implementación del plan de gobierno de Frei, la derecha paulatinamente fue radicalizando sus posiciones, llegando incluso a adoptar un rol más bien opositor en la discusión que se suscitó a raíz de la propuesta de reforma constitucional al derecho de propiedad, en 1967.

Para los propósitos de esta investigación reviste especial importancia la participación de los sectores conservadores en dicha discusión. El proyecto de ley que reformaba a la Constitución Política de 1925 en lo relativo al derecho de propiedad tenía un claro propósito: permitir la profundización del proceso de reforma agraria. Así, en 1964 el gobierno de Eduardo Frei envió al Congreso un proyecto de reforma constitucional en que proponían modificar una serie de

---

<sup>107</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 290.

<sup>108</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 292.

preceptos; en particular el artículo 10; lo que generaría una serie de consecuencias en la esfera política del país. De acuerdo a Juan Carlos Gómez, la más importante consecuencia sería *“la ruptura del compromiso y adhesión política de los sectores propietarios con las instituciones democráticas”*<sup>109</sup>. Lo anterior significaba el término de lo que Gómez denomina el *“pacto de dominación”*, esto es, una serie de acuerdos relativos a cuestiones sobre la propiedad, la sindicalización campesina, el control del electorado y el poder político, que habría sido celebrado entre los sectores más conservadores, la clase propietaria y la centro derecha, lo que les habría permitido proteger sus nichos de poder durante la primera mitad del siglo XX<sup>110</sup>. Así, Gómez señala que desde ese momento *“las clases propietarias nacionales dejaron de apostar por la democracia liberal y comenzaron a trabajar por la instauración de un régimen político autoritario (...). La derecha parlamentaria y política insistirá en plantear que modificar la concepción liberal del derecho de propiedad privada era desprotegerla y al mismo tiempo dar lugar a un proceso de disolución de las bases mismas de la sociedad nacional; lo que para los reformistas era la ampliación de un derecho social, para los sectores propietarios era una violación”*<sup>111</sup>. Es a partir de este momento que la derecha sincera lo que constituye el centro de su ideología, a saber: proteger la inviolabilidad de la propiedad privada, y del poder que la tenencia de la tierra confería a quienes la

---

<sup>109</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 276.

<sup>110</sup> Un desarrollo más acabado de la noción de pacto de dominación se realiza en el Capítulo III del presente trabajo. Ver también: GÓMEZ, Juan, op. Cit. pp. 169 y ss.

<sup>111</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. pp. 276.

detentaran, de modo tal que la razón misma de existencia del Estado no era sino la protección de la propiedad privada.

Las principales propuestas del proyecto de reforma constitucional de Frei consistían en acentuar el concepto de función social de la propiedad; difundir la propiedad, facilitando su acceso a la mayor cantidad de personas; hacer posible una profunda reforma agraria; y conferir al Estado facultades suficientes para llevar a cabo una política de vivienda y de obras públicas que fuera efectiva. Para alcanzar los objetivos señalados, el proyecto de reforma constitucional proponía entregar al legislador la calificación y las causales de expropiación de un predio, las normas relativas a su indemnización y procedimientos aplicables<sup>112</sup>.

Un editorial publicado en mayo de 1965 por El Mercurio centraba inmediatamente el debate en torno a la propiedad sobre los medios de producción, y en especial sobre la tierra cultivable. Respecto de ella, el diario señaló que existían *“dos formas concretas de establecer la propiedad sobre esta clase de bienes. Una de ellas es negar francamente la propiedad privada y radicarla en el Estado, que es el caso de los totalitarismos socialistas. La otra, es garantizar la propiedad de los particulares y su iniciativa individual, conjugando una y otra con las exigencias del bien común. Esta es la situación*

---

<sup>112</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 280.

en que se encuentran las democracias modernas<sup>113</sup>. Adicionalmente, el editorial reconoce a la propiedad privada como fundamento de la libertad, al señalar que *“donde se apaga la iniciativa individual y se destruye la propiedad privada, sucumben las libertades públicas”*<sup>114</sup>. Hasta aquí, el discurso de El Mercurio muestra evidentes coincidencias con la doctrina social de la Iglesia Católica. Sin embargo, se desvía de ella al rechazar la noción de función social, por considerarlo un concepto excesivamente vago, proponiendo en forma alternativa la idea de los “deberes de propiedad”, consagrada en la Constitución Política Alemana<sup>115</sup>. Así, la publicación apuntaba hacia una mayor especificidad de las causales de expropiación de un predio, directamente vinculadas con la mala expropiación o abandono del mismo; sin admitir otras causales más genéricas, tales como el bien común o el interés superior del Estado.

Una segunda serie de publicaciones que nos interesa revisar son aquellas realizadas por un joven Jaime Guzmán Errázuriz en la revista *Fiducia*. En ellas, Guzmán busca comprobar la similitud existente entre la doctrina social de la Iglesia Católica y la posición defendida por la derecha. Así, afirma que ambas son coincidentes, arguyendo que el sistema capitalista tiene su principal fundamento en la ley natural. En efecto, Guzmán afirma que *“[!]a defensa del derecho de propiedad es, en verdad, la defensa de un principio de derecho natural, necesario para la conformación de una sociedad cristiana, que permita*

---

<sup>113</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 283. El subrayado es nuestro.

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. pp. 283-284.

*a quienes forman parte de ella, su realización como seres humanos. No se trata, entonces, de un principio que sirva de base tan solo a un régimen político, la democracia, que es uno de varios regímenes políticos legítimos (si reúne ciertos requisitos) y que es esencialmente mudable y perecedero. Se trata, más allá de eso, de la defensa de un principio básico de la civilización cristiana (...)*<sup>116</sup>.

Adicionalmente, Guzmán sostiene que, al ser la propiedad un derecho de propiedad anterior al Estado, no es lícito ni es posible conferirle a éste último la facultad de violar el derecho de los legítimos propietarios. Así, de aprobarse la reforma, se estaría dejando en manos del Estado un derecho fundamental de la sociedad tanto cristiana como capitalista. Así, para Guzmán lo anterior implicaba *“dejar el derecho de propiedad como una concesión del Estado, que se da y se quita a quien a éste le parezca”*<sup>117</sup>. Así, *“el problema mayor que encierra la reforma constitucional del gobierno demócrata cristiano es el abandono que hace el Estado de su rol de protector de la propiedad privada, asumiendo una función que no le corresponde: la de ampliar los derechos sociales de los ciudadanos”*<sup>118</sup>.

Más adelante, durante la discusión parlamentaria del proyecto, en particular al interior de la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia, se

---

<sup>116</sup> Citado por GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 285. Ver también: CRISTI, Renato. El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y Libertad. Santiago, LOM Ediciones, 2000.

<sup>117</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 286.

<sup>118</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 287.

presentaron nuevas inquietudes en torno a la reforma que se proponía, a saber: la grave afectación que implicaba para la propiedad privada la entrega de la calificación de la función social y el concepto de utilidad pública al legislador. Acaso fuera por las malas experiencias de la derecha al perder paulatinamente su representación en el Congreso, las inquietudes planteadas evidenciaban una profunda desconfianza hacia el Parlamento y su función legislativa. Así, según Gómez “[e]l principal peligro que avizoraban los parlamentarios de derecha, en este punto, era similar al planteado por Guzmán, dejar la calificación del derecho de propiedad al arbitrio de las mayorías electorales en contra, por cierto, de las minorías”<sup>119</sup>.

Esta posición halló respaldo en la Confederación de Producción y Comercio, que en 1965 afirmaba que eliminar la inviolabilidad de la propiedad de la Constitución “*introduce en la sociedad una señal de inseguridad y pérdida de confianza de los ciudadanos en la propiedad, porque se pierde el sentido de permanencia en ella*”<sup>120</sup>. Adicionalmente, Gustavo Lorca, diputado del Partido Liberal, expresó si bien existía consenso en cuanto a que la propiedad debía tender al bienestar de la comunidad (a esto lo llamó “función social”), entregar el uso, ejercicio, disposición y limitaciones del derecho de propiedad a la ley encierra un grave peligro si también se elimina la inviolabilidad de la propiedad

---

<sup>119</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 290.

<sup>120</sup> *Ibíd.* Para el autor, la estrategia principal de la derecha consistía en sembrar temor en la población ante los cambios que se estaban proponiendo, arguyendo que su aprobación acarrearía la inestabilidad del sistema político y social, y el desplome de la economía.

del texto Constitucional<sup>121</sup>. Finalmente, las diversas publicaciones de la época evidenciaban que para la derecha existía una relación directa entre la modificación del derecho de propiedad y el establecimiento de un régimen político socialista<sup>122</sup>.

De esta forma, a partir de uno de los debates más agitados en materia de propiedad en los últimos 60 años, se fueron transparentando las vinculaciones que reconocían las clases terratenientes entre la propiedad, el bienestar social, la dignidad humana, el poder y el sistema de gobierno; en que la primera es fundamento y definición de las demás; y anterior a todas ellas.

## **LA REFORMA AGRARIA Y EL SOCIALISMO**

Antes de comenzar a revisar el discurso en torno al derecho de propiedad y la reforma agraria de la Democracia Cristiana y, especialmente, de Eduardo Frei Montalva, es necesario que recordemos que ya en 1945 un joven Ministro de Obras Públicas y Vías de Comunicación había defendido ante el Congreso la necesidad de reformar la distribución de la tierra y de las aguas, como una forma de reactivar la agricultura<sup>123</sup>.

---

<sup>121</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 292.

<sup>122</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 293.

<sup>123</sup> Ver *supra* pp. 22 y ss.

Quizás teniendo en cuenta lo anterior, nos puede llamar la atención que en su programa para postular a la Presidencia de la República en 1958, sus propuestas en torno a la reforma agraria eran más bien conservadoras. Así, *“su criterio fundamental era el de aumentar la productividad, por lo cual descartaba explícitamente la redistribución de la propiedad agraria que no fuera por la vía de la colonización de terrenos fiscales y proponía asegurar precios justos, mercados estables, créditos de mediano y largo plazo, redes de transporte, frigoríficos, obras de regadío y aplicación de nuevas técnicas; también propiciaba un régimen tributario que favoreciera al productor eficiente y castigara al propietario improductivo”*<sup>124</sup>.

Lo relevante del análisis anterior consiste en que hasta 1957, antes de que Alessandri aceptara la candidatura presidencial por la derecha, Eduardo Frei había solicitado a la derecha su apoyo electoral, solicitud que fue apoyada por un porcentaje importante del sector<sup>125</sup>. Quizás aquella fuera la razón por la cual la candidatura de Frei se mantuvo más cerca de la concepción que la derecha tenía en aquella época respecto de la reforma agraria.

Sin embargo, con la confirmación de Alessandri como el candidato de la derecha, la alianza con la Democracia Cristiana no logró prosperar, y guiados por las ideas de la doctrina social de la Iglesia y el humanismo cristiano, dieron luz a la idea de la “revolución en libertad”. A diferencia de las elecciones en

---

<sup>124</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 250-251.

<sup>125</sup> CORREA, Sofía, op. Cit. p. 250.

1958, los dos candidatos más importantes que se enfrentaron en 1964 – Eduardo Frei por la Democracia Cristiana y Salvador Allende por el FRAP – afirmaron su compromiso con la realización de una reforma agraria, utilizando la expropiación como la principal herramienta para lograrlo<sup>126</sup>. Aún cuando en cada caso se debía a motivaciones distintas, lo concreto es que en la esfera política ya se había asentado la idea de una reforma agraria en esas condiciones.

Para analizar las concepciones predominantes en la Democracia Cristiana en torno a la reforma agraria y el derecho de propiedad, es necesario analizar con detención las ideas de quienes apoyaron la realización del proceso tanto teórica como prácticamente. Acaso el ideólogo más importante de la reforma agraria de Frei Montalva y más tarde, de Salvador Allende, fueron Jacques Chonchol, Julio Silva y Rafael Moreno.

Jacques Chonchol Chait es ingeniero agrónomo egresado de la Universidad de Chile, con estudios de postgrado en ciencias políticas en Francia e Inglaterra<sup>127</sup>. Militante de la Falange Nacional y más tarde de la Democracia Cristiana, participó como administrador de la parcelación de Los Silos de Pirque – parte del proceso de reforma agraria de la Iglesia Católica –, trabajó en el Ministerio de Tierras y Colonización, y más tarde prestó servicios a Naciones Unidas y la FAO. Más tarde, ejerció la vicepresidencia del INDAP

---

<sup>126</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 98.

<sup>127</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 81.

durante el gobierno de Frei y fue Ministro de Agricultura durante el gobierno de la Unidad Popular.

Una de las primeras ideas que Chonchol reiteró en numerosas oportunidades consistía en que la reforma agraria no consistía en un proceso aislado, y como tal, no debía estudiarse ni planificarse en forma separada de los tres aspectos que debían reformarse en América Latina, a saber: el aspecto social, económico y el político<sup>128</sup>. En efecto, Chonchol afirma que la reforma agraria no es únicamente un problema de justicia social, ni de función social de la propiedad. Chonchol estaba convencido de que la reforma agraria era *“el problema que hay que resolver en la actualidad para que pueda continuar el desarrollo (...). Si no solucionamos el problema de la tierra no podrá haber democracia política para las grandes masas, éstas no podrán integrarse a la comunidad y el desarrollo económico del continente se verá seriamente afectado. Sin la reforma agraria continuaremos siendo un conjunto de sociedades no integradas, de sociedades de castas, en las cuales no habrá intereses comunes, ideales comunes, aspiraciones comunes y oportunidades iguales para todos”*<sup>129</sup>.

En 1964 Chonchol publicó un libro relativo a las reformas agrarias que requería Latinoamérica. En dicha publicación, su enfoque fue esencialmente

---

<sup>128</sup> CHONCHOL, Jacques. El desarrollo de América Latina y la reforma agraria. Santiago, Editorial del Pacífico, 1964, p. 7. Ver también: SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques. El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina. Santiago, LOM Ediciones, 2009, p. 23.

<sup>129</sup> CHONCHOL, Jacques (1964), op. Cit. pp. 11-12.

técnico, sin abordar en profundidad el concepto de propiedad que se encontraba detrás. Así, el trabajo se centra en la profesionalización del agro, mediante la industrialización, capacitación y aumento de las inversiones en el campo. Lo anterior quizás debido a que en esa época, Chonchol trabajaba en la FAO, por lo que se identificaba con la mirada internacional del problema, sin ahondar ni involucrarse en cada proceso particular.

Sin perjuicio de lo anterior, al revisar las condiciones mínimas que debían cumplirse en un proceso de reforma agraria, Chonchol señala lo que acaso será lo principal idea respecto de este proceso, a saber: que *“en último término la reforma agraria implica un cambio sustancial en la estructura del poder político de la mayoría de nuestros países (...)”*<sup>130</sup>. En efecto, Chonchol afirma que *“Por esto creo que no hay posibilidad de reforma agraria democrática si no se logra un gran apoyo político organizado de parte de la mayoría de la población. Esto es lo que me hace pensar que la reforma agraria, en último término, no es un proceso técnico, no es un proceso económico, sino que fundamentalmente es un proceso político”*<sup>131</sup>. Incluso, sobre este particular, Chonchol advierte que en América Latina representa un gran riesgo la realización de reformas estructurales sin el apoyo del ejército, atendido que las FF.AA. usualmente representan y defienden a determinados sectores e ideologías<sup>132</sup>.

---

<sup>130</sup> CHONCHOL, Jacques (1964), op. Cit. p. 94.

<sup>131</sup> *Ibíd.*

<sup>132</sup> CHONCHOL, Jacques (1964), op. Cit. p. 95.

Adicionalmente, Chonchol sostenía que otra condición esencial para una reforma agraria consistía en que no era posible pagar altos precios indemnizatorios por las expropiaciones; lo anterior como consecuencia lógica de la función social de la propiedad<sup>133</sup>.

Un año más tarde, en conjunto con Julio Silva (a quien también se le atribuye gran participación en la planificación y realización de la reforma agraria en Chile), Chonchol publica un nuevo libro, esta vez dedicado al estudio de la reforma de la propiedad en nuestro país, y su relación con el comunitarismo y la doctrina social de la iglesia. En dicha publicación, Chonchol propone el comunitarismo como una solución alternativa al capitalismo, señalando que *“[u]na política de desarrollo que se aparta de los métodos y formas del capitalismo y empieza a forjar desde luego un nuevo sistema social que llamamos comunitarismo, va a chocar necesariamente con el régimen de propiedad existente en nuestras sociedades”*<sup>134</sup>.

Acaso la idea central de Silva y Chonchol consiste en proponer una nueva concepción de la propiedad, de índole colectiva o comunitaria. En efecto, a partir de los escritos de los primeros Papas y filósofos de la Iglesia Católica, e incluso tomando como inspiración algunos pasajes de la Biblia, Chonchol y Silva reinterpretan la doctrina social de la Iglesia, revirtiendo la concepción de

---

<sup>133</sup> CHONCHOL, Jacques (1964), op. Cit. pp. 96-97,

<sup>134</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 23.

propiedad que hasta aquel momento le atribuían los sectores más conservadores.

Para comprender los objetivos de lo expuesto por Silva y Chonchol, debemos aclarar que ambos proponían la instauración de un sistema comunitarista, esto es, aquel que “*promueve una estructura social fundada en el principio de que la tierra y los bienes productivos (capital industrial, financiero, comercial) pertenezcan a los trabajadores*”<sup>135</sup>.

En cuanto a la propiedad propiamente tal, a diferencia de lo interpretado por la Iglesia Católica, los autores parten de la base de que en un comienzo (antes de las leyes civiles) los bienes estaban en poder de los hombres en su conjunto, por lo que eran poseídos en forma colectiva. Así, sólo una vez que nacen las leyes civiles, surge la división de dichos bienes y el nacimiento de la propiedad privada<sup>136</sup>. A mayor abundamiento, los autores destacan que ya las propias enseñanzas de Jesús y que constan en la Biblia, evidencian la condena a la propiedad privada, toda vez que en numerosos pasajes se deja constancia del despojo de los apóstoles y seguidores de Jesús de sus pertenencias, y el reparto entre la comunidad del producto de dichos bienes. Más aún, los autores rescatan pasajes de diversos Papas y filósofos de la Iglesia, tales como San Jerónimo, Santo Tomás de Aquino y San Agustín en el mismo sentido. Así, Chonchol y Silva sostienen que “[*m*]edia un abismo entre las miras de Jesús y

---

<sup>135</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 39.

<sup>136</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 44.

*las de la burguesía cristiana de nuestros días, cuyo ideal de vida, en el mejor de los casos, se agota en tres propósitos principales: hacerse ricos, formar una familia que los prolongue, y poner sus intereses y derechos individuales por encima de todo otro valor de la comunidad*<sup>137</sup>.

Los autores continúan su análisis, refiriéndose a algunos esclarecedores pasajes de San Agustín, en que sostiene dos ideas interesantes respecto de la propiedad, a saber: en primer lugar, el filósofo descarta que la propiedad privada sea propia del derecho natural, sino que proviene de las leyes humanas. En efecto, es la propiedad colectiva aquella que existía en el momento de la creación. En segundo lugar, San Agustín sostiene que no es sino la propiedad privada la principal inspiradora de terribles litigios, conflictos y guerras; y de toda suerte de violencias; idea que también los autores ubican en escritos de San Francisco de Asís.

De otro lado, de acuerdo a lo planteado por San Juan Crisóstomo, la enseñanza de Dios era la comunidad de bienes, *“en tanto que la propiedad privada viene a forzar la naturaleza, el derecho natural, y de ahí los conflictos y las guerras que provoca”*<sup>138</sup>. A mayor abundamiento, los autores sostienen que la existencia de la propiedad privada es la causa de la desigualdad; y mientras exista la primera, nunca se podrá abolir la segunda. Así, sostienen que en una sociedad de clases, *“la dádiva caritativa del pudiente lleva en sí misma la marca*

---

<sup>137</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 46.

<sup>138</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 49.

*de la desigualdad, de la disminución del pobre al que se le añade una nueva carga: gratitud hacia el rico por sus obsequios (...)*<sup>139</sup>.

A continuación, Silva y Chonchol rescatan las ideas de Santo Tomás de Aquino, quien a su juicio, habría legitimado por una parte la propiedad privada, haciéndola compatible con la propiedad colectiva, a saber: “[e]l derecho natural, en esta materia, determina que los bienes están ordenados a la satisfacción de las necesidades de (...) todos los hombres (...). En buenas cuentas, el fundamento de la propiedad, lo que la hace lícita, es que en la práctica vendría a ser un instrumento o institución eficaz para que los bienes cumplan su fin natural de servir a todos los hombres (...). En todo caso, solo en tanto es útil al bien común, deja de haber contradicción entre el derecho natural (los bienes están al servicio de la comunidad) y en derecho positivo (propiedad privada)”<sup>140</sup>. A mayor abundamiento, los autores destacan una frase de Santo Tomás de Aquino quien afirmó que “[l]a propiedad y la esclavitud no fueron impuestas por la naturaleza, sino por la razón de los hombres para utilidad de la vida humana”<sup>141</sup>. A partir de ella, Silva y Chonchol concluyen que para el filósofo tanto la esclavitud como la propiedad privada hallaban su justificación únicamente en la utilidad que reportaban al bien común; y que así como la esclavitud había sido abolida, el mismo destino le esperaba a la propiedad como se conocía hasta ese momento.

---

<sup>139</sup> *Ibíd.*

<sup>140</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 52.

<sup>141</sup> *Ibíd.*

Adicionalmente, los autores distinguen entre los bienes necesarios (indispensables para la vida) de aquellos suntuarios, encontrándose dentro de los primeros la pequeña propiedad raíz y los medios de producción para la propia subsistencia; concluyendo que la propiedad que ampara el derecho natural es aquella que recae sobre este primer tipo de bienes<sup>142</sup>. A partir de lo anterior y de la idea de que la propiedad privada se encuentra siempre condicionada a un fin social, sin el cual carece de justificación; los autores enuncian dos tipos de propiedad, a saber: la propiedad humana<sup>143</sup> y la propiedad capitalista<sup>144</sup>. Al respecto, los autores destacan lo expresado por León XIII, esto es: *“que venga alguien a apoderarse y disfrutar del pedazo de tierra en que depositó otro su propio sudor, ¿lo permitirá la justicia?”*<sup>145</sup>. Así, *“la propiedad que se defiende es la del pedazo de tierra que el propietario trabaja por sí mismo, la propiedad del trabajador sobre el fruto de su trabajo”*<sup>146</sup>, es decir, la tierra para el que la trabaja. Así, dicha propiedad se diferenciaría de la “propiedad de explotación”, esto es, la propiedad capitalista; y no sería ésta última la que defienden las encíclicas; sino que la propiedad humana<sup>147</sup>.

A partir de lo anterior, según los autores, el sistema capitalista provocaría la concentración de la propiedad en pocas manos; y a diferencia de lo

---

<sup>142</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 55.

<sup>143</sup> Este tipo de propiedad se referiría a aquella que recae en la casa en la que se vive, los bienes que rodean a la familia y que ella necesita.

<sup>144</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 56 y ss.

<sup>145</sup> León XIII. Rerum Novarum, párr. 13-19; citado por <sup>145</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 56.

<sup>146</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 56.

<sup>147</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 57.

defendido por Santo Tomás, que buscó vincular las cosas a los hombres a través de la propiedad; “*el capitalismo separa a la humanidad de los bienes que ella misma crea*”<sup>148</sup>. En conclusión, para los autores la única forma viable de retornar a la idea de propiedad humana es a través de la instauración de un sistema comunitarista que supere al capitalismo.

A mayor abundamiento, Silva y Chonchol concluyen que no es sino el capitalismo y la desigualdad que conlleva la propiedad privada, el origen mismo del socialismo, en la medida que ha provocado la transformación de propietarios en proletarios<sup>149</sup>. Y en efecto, no es sino el socialismo el primer paso para alcanzar el comunitarismo. Así, el socialismo “*no debe mirarse como algo negativo y que trae consigo indudables beneficios para el pueblo, a saber: los medios indispensables para el sustento humano, la asistencia sanitaria, instrucción básica más elevada, formación profesional completa, vivienda, trabajo, descanso conveniente, recreación. El principio socialista se habrá incorporado en definitiva, en la mente común, cuando la abundancia de bienes haga de la propiedad una cosa subalterna. Mientras la capacidad social de producción y los bienes disponibles sean insuficientes, o no estén al alcance de todos, la propiedad será siempre una fuente de poder, de superioridad, prestigio, señorío y de lucro para el hombre*”<sup>150</sup>. Así, pareciera que los autores lo que buscan es que a través de la mejor distribución del ingreso, se supere –

---

<sup>148</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 59.

<sup>149</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 60.

<sup>150</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 61.

más que se sustituya- la propiedad privada, en la medida que se eliminarían las razones por las cuales se le atribuye importancia<sup>151</sup>.

Cuatro años más tarde (1969), Chonchol dictó una conferencia en el Centro de Estudios Socio-Económicos de la Universidad de Chile, titulada Poder y reforma agraria en la experiencia chilena<sup>152</sup>. En ella, Chonchol analiza las principales causas políticas por las cuales fue posible realizar una reforma agraria en Chile, sus características, los problemas que se han generado, y la situación del poder del campesinado en aquella época.

En dicha conferencia, Chonchol afirmó que *“el papel que ha desempeñado el dominio de la tierra dentro de la configuración histórica de la sociedad chilena ha sido muy significativa, no sólo en el plano agrícola propiamente tal, sino que en todos los otros planos señalados”*<sup>153</sup>. En efecto, para Chonchol dentro de los objetivos perseguidos por los diversos sectores a través de la reforma agraria se encontraba el perfeccionamiento de la sociedad democrática<sup>154</sup>. En el mismo sentido, Chonchol señala que *“[a]l desarrollar políticas de reforma agraria, los gobiernos que las realizaron buscaban alcanzar objetivos diversos: suprimir la base del poder de la vieja oligarquía rural que había tenido en el pasado un poder dominante en la mayor parte de las sociedades latinoamericanas, mejorar las condiciones de vida de las masas*

---

<sup>151</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 63.

<sup>152</sup> CHONCHOL, Jacques. “Poder y reforma agraria en la experiencia chilena”, en: Chile, hoy. México, Editorial Siglo XXI. 1970, pp. 255-321.

<sup>153</sup> CHONCHOL, Jacques (1970), op. Cit. p. 256.

<sup>154</sup> CHONCHOL, Jacques (1970), op. Cit. p. 262.

*campesinas incorporándolas al mercado nacional para facilitar la industrialización y producir con mayor rapidez –mediante la modernización agrícola y ganadera– productos para la exportación y el consumo interno. Todos estos eran objetivos para los que la persistencia del latifundio tradicional constituía un obstáculo básico. También se buscaba obtener una mayor equidad social que consolidara las bases de un régimen democrático (...)*<sup>155</sup>.

Así, a partir de la revisión de las diversas publicaciones de Jacques Chonchol, podemos concluir que de acuerdo a su concepción de la propiedad, ésta se encontraba directamente ligada al poder y al sistema de gobierno, y que uno de los objetivos de dicho proceso en nuestro país – acaso no el más importante – consistió precisamente en democratizar el sistema, modificando las estructuras de poder amparadas en la actual distribución de la propiedad de la tierra.

Si bien la gestión del gobierno de la Democracia Cristiana en torno a las diversas reformas estructurales no fue tan radical como proponían Chonchol y Silva, fueron más reformistas que lo realizado por el gobierno anterior. Una de sus promesas de campaña más fuerte fue la de crear 100.000 nuevos propietarios, esto es, extender y democratizar la propiedad agrícola, todo lo anterior, siempre dentro de una “revolución en libertad”<sup>156</sup>.

---

<sup>155</sup> CHONCHOL, Jacques. “La reforma agraria en América Latina”, en: *Proceso Agrario en Bolivia y América Latina*. La Paz, PLURAL Editores, 2003, pp. 212. [En línea].

<sup>156</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 38.

Así, en un comienzo se continuó con el plan de reforma agraria utilizando las herramientas que la ley 15.020 otorgada al Estado. Sin embargo, ya al poco andar se hizo evidente la necesidad de una nueva reforma constitucional que permitiera modificar, ahora en forma expresa, la regulación y protección de la propiedad; lo que fue acompañado además, de una nueva ley de reforma agraria y una nueva ley de sindicación campesina que buscaba modernizar las relaciones laborales del agro, así como otorgar al campesinado la posibilidad de alcanzar su propia representación política en el ámbito nacional. Lo anterior además respondía a la estrategia de la Democracia Cristiana de continuar su revolución en libertad sin alianzas políticas, expandiendo sus redes de apoyo a las nuevas mayorías electorales<sup>157</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, muy pronto los propietarios que habían dado su apoyo al gobierno de Frei comenzaron a restar su respaldo a la reforma agraria del gobierno. Esto además debido a que los dos proyectos de ley enviados por el gobierno en la materia tendían a fortalecer una propiedad limitada por su función social – tanto para los nuevos como para los antiguos propietarios –, así como una propiedad de índole comunitaria, más que individual.

Así, ante la pregunta respecto del tipo de propiedad que la ley contemplaba para los campesinos, Jacques Chonchol señala que: “*había que*

---

<sup>157</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 39.

*darle a cada campesino una unidad económica familiar que variaba en tamaño según fuera la región del país y el tipo de tierra, y que todas esas unidades económicas familiares debían asociarse en cooperativas para poder realizar una serie de cosas que el pequeño agricultor, por sí solo, no estaba en condiciones de hacer”<sup>158</sup>.*

## **LA REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1967**

Acaso el hito más relevante en relación con el proceso de reforma agraria durante el gobierno de Frei fue la aprobación de la Reforma Constitucional de 1967, cuyo texto fue el siguiente:

*“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. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y 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.*

*“Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de*

---

<sup>158</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica. 2003. La ideología tras el proceso. Entrevista a Jacques Chonchol. En: Reforma Agraria Chilena. Santiago, Memoriter, p. 95.

producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

*“Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.*

*“Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine”.*

Del texto aprobado, resulta especialmente relevante que la reforma constitucional de 1967 vino a explicitar que la función social de la propiedad era

parte de su contenido esencial; eliminando la inviolabilidad de la propiedad privada a nivel constitucional<sup>159</sup> y avanzando hacia una concepción de la propiedad que sólo tiene sentido en tanto tienda al bien común. Asimismo, otra innovación dice relación con el reconocimiento de que el estado debe propender a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar, disposición que tiene el mismo tenor que la protección del trabajo, según revisamos anteriormente.

En el debate previo a la aprobación de la reforma, que comenzó en 1965, la propuesta oficialista coincidía plenamente con las ideas del comunitarismo respecto a la propiedad que impulsaba Jacques Chonchol. La derecha, por su parte, buscó por diversos medios oponerse a la reforma, invocando una serie de argumentos de índole político e ideológico, sosteniendo que cualquier forma de propiedad distinta a la privada (colectiva, comunitaria, etc.) necesariamente tendería a la anulación de la misma y a la consolidación del estatismo.

Se dio así inicio a una verdadera “campaña del terror” en que los medios de comunicación y las organizaciones cercanas a la derecha anticipaban la pérdida y abolición de la propiedad privada de todas las personas en el evento que se aprobara la reforma, toda vez que al entregar la regulación de la propiedad al Congreso, ésta quedaría expuesta a las mayorías dominantes y

---

<sup>159</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 298

discrecionales, abusivas de las minorías<sup>160</sup>. De este modo, se destacaba que la principal relevancia de la consagración constitucional de la inviolabilidad de la propiedad privada consistía en otorgar seguridad y confianza a los ciudadanos chilenos, lo que se relacionaba directamente con la estabilidad y el crecimiento de la economía, de modo que la eliminación de dicha característica podría afectar gravemente al desarrollo del país<sup>161</sup>.

Así las cosas, las reformas introducidas por el gobierno de Frei cada vez más fueron minando sus relaciones con los sectores conservadores. Así, ante la promulgación de la segunda ley de reforma agraria N° 16.640, que ampliaba las causales de expropiación, se señaló que: *“si se ha dicho con insistencia que es la ampliación de la propiedad lo que se persigue, no es de mucha lógica que la Constitución ponga el acento precisamente en el aspecto negativo de la cuestión, o sea, en la expropiación, en la extinción de la propiedad privada (...). Si se trata de buscar por sobre todo la eficacia para realizar expropiaciones, simplifiquemos las cosas y vayamos directamente a un régimen comunista, donde la eficacia en esta materia tiende a ser infinita (...). Si la propiedad privada es de común acuerdo uno de los cimientos de nuestra civilización, tratémosla como un cimiento, es decir, como algo que esté anclado definitivamente y que soporte relativamente pocas modificaciones (...)”*<sup>162</sup>.

---

<sup>160</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 289

<sup>161</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 290

<sup>162</sup> PÉREZ FERNÁNDEZ, Cristián, carta publicada en revista El Campesino, número 26, 1965, pp. 13

La reforma constitucional de 1967 fue una de las manifestaciones más concretas de que la concepción de la propiedad que durante la primera mitad del siglo XX se había creído pacífica, estaba sufriendo una profunda transformación en la sociedad chilena, enfrentando a los diversos sectores políticos y económicos del país, quienes a partir del proceso de reforma agraria se vieron en la necesidad de explicitar sus convicciones en torno a la propiedad, la igualdad y el poder. Así, lo que comenzó con una alianza de índole conservadora recién una década antes, hacia 1970 concentraba a la mayoría parlamentaria en una ideología más bien de izquierda; en que al menos los lineamientos generales en torno a la propiedad y a la función que debía asignarse a ésta en el Estado habían comenzado a delinarse con un poco más de claridad.

Lo anterior se hizo aún más evidente en las campañas presidenciales de 1970, en que los programas de cada uno de los candidatos partían de la base de que la reforma agraria debía continuarse y era necesaria; entrando a diferenciarse entre sí en cuanto a la intensidad, mecanismos y detalles de la misma<sup>163</sup>.

Con el triunfo de Salvador Allende, se logró consolidar el acuerdo entre la Democracia Cristiana y la Unidad Popular, razón por la cual existió continuidad entre ambos gobiernos con respecto a la reforma agraria, lo que

---

<sup>163</sup> GARRIDO, José (ed), op. Cit. pp. 131 y ss.

vino a consolidar el quiebre definitivo de lo que Gómez ha denominado el *Pacto de dominación capitalista*<sup>164</sup>. A partir de lo anterior es que Gómez sostiene que entre 1970 y 1973 en nuestro país se reunieron todas las condiciones propias para el ejercicio de una democracia plena<sup>165</sup>, y con ello, comenzó a gestarse lo que el autor denomina como la “democratización de la propiedad” en Chile<sup>166</sup>.

## LA UNIDAD POPULAR

Si bien se ha sostenido que durante el gobierno de la Unidad Popular existió una radicalización del proceso, dado principalmente por el aumento del número de expropiaciones y la disminución del monto de las indemnizaciones por los predios expropiados<sup>167</sup>, consideramos que las ideologías y los discursos relativos a la reforma agraria sólo fueron reafirmadas durante el gobierno de Allende, existiendo una continuidad entre dicho gobierno y el anterior. Esto especialmente por el hecho de que Jacques Chonchol permaneció en el gobierno como gran artífice e ideólogo de la reforma agraria, así como la aprobación de la reforma constitucional de 1967, que había sido alcanzada gracias al consenso del Partido Socialista con la Unidad Popular.

---

<sup>164</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 298.

<sup>165</sup> *Ibid.*

<sup>166</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. pp. 301 y ss.

<sup>167</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 132.

A lo anterior se agrega la profundización del conflicto entre las otrora clases propietarias dominantes y los aliados de la Unidad Popular. Así, p.e., ya en 1970 la Sociedad Nacional de Agricultura acusaba al gobierno de haber incumplido la promesa de crear nuevos propietarios, y de haber iniciado una verdadera persecución en contra de los terratenientes. Así, en las Memorias de Actividades de la SNA, se acusaba que *“[s]e ha perseguido a los propietarios ya existentes, guiándose por una orientación teórica politizada e inadecuada a la realidad nacional que impide mejorar los niveles de vida del hombre del campo. La reforma agraria no ha hecho propietarios reales (...)”*<sup>168</sup>.

Así, atendida la amplitud de la ley de reforma agraria vigente, el gobierno de Salvador Allende no tuvo necesidad de promulgar nuevas leyes para radicalizar los procesos de expropiación y reasignación de tierras.

De este modo, la discusión en torno al proceso de reforma agraria por parte de los partidos de izquierda ligados al gobierno se centró en cuestiones más bien de índole práctica, a saber: *“(...) uno de los temas que generaría mayor discusión al interior del gobierno de Allende es el relativo a la forma en que se les daría tierra a los campesinos. En este sentido, los socialistas eran mayoritariamente partidarios de la colectivización inmediata, mientras los comunistas predicaban a favor de la constitución de cooperativas que permitieran a los campesinos trabajar sin renunciar al derecho de poseer*

---

<sup>168</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 135.

*parcelas individuales (...)*<sup>169</sup>. De otro lado, “[h]ay otros partidos, entre ellos el Socialista y el MAPU, que son partidarios del enfrentamiento directo y de la sustitución inmediata de la propiedad privada, porque se dan cuenta de que cada día que pasa se robustece la posición de los hombres del campo en el sentido de defender su libertad y su derecho a la propiedad privada”<sup>170</sup>.

Sobre el particular, es importante destacar un evento ocurrido en diciembre de 1970, en que cerca de setenta dirigentes de diversas organizaciones agrícolas del país entregaron al Ministro de Agricultura Jacques Chonchol un cuestionario titulado “Las reglas del juego”, documento que buscaba aclarar los lineamientos generales del nuevo gobierno en torno al problema del agro. De las respuestas otorgadas a los dirigentes, Chonchol respondió que “[e]n el gobierno de la Unidad Popular se asegurará a cada campesino que actualmente esté en un asentamiento o cooperativa de Reforma Agraria, la propiedad familiar de su casa y del huerto. Las tierras de producción serán organizadas en formas de cooperativas, estando también contemplado el establecimiento de haciendas del Estado (...)”<sup>171</sup>. Al respecto, Garrido señala que “[e]l Ministro Chonchol tenía perfectamente claro lo que pensaba hacer e hizo; incluso cuando asegura que actuará conforme a la legislación vigente, que no le colocaba trabas”<sup>172</sup>. En el mismo sentido, en su primer mensaje al país,

---

<sup>169</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 56.

<sup>170</sup> Carta publicada en diario La Segunda por Benjamín Matte, presidente de la SNA; el 14 de julio de 1972.

<sup>171</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 137.

<sup>172</sup> *Ibíd.*

Allende declaró que “[e]l gobierno concibe la Reforma Agraria como un aspecto central de su estrategia agraria. El propósito del Gobierno es terminar rápida y definitivamente con el latifundio (...)”<sup>173</sup>.

A mayor abundamiento, el gobierno de la Unidad Popular buscó ampliar el alcance de la concepción de propiedad que habían impulsado hasta ese momento, dando inicio a otros procesos adicionales a la reforma agraria en ese sentido, tales como la nacionalización de los medios de producción, o la presentación de un proyecto de ley que consagrara las “tres áreas de la economía”. Así, en 1972 Allende afirmaba que se había puesto término al antiguo sistema de propiedad sobre los medios de producción; la que pasa a ser de toda la sociedad y por tanto a ser dirigida por la colectividad y los trabajadores de la empresa, como parte del pueblo<sup>174</sup>. A mayor abundamiento, Allende señalaba que “(...) el Gobierno tiene clara conciencia de las formas específicas de propiedad y explotación de la tierra. Debo reiterar el respeto por la propiedad privada de medianos y pequeños agricultores, y hacer posible que ellos se incorporen a los planes nacionales de producción. El Gobierno impulsará la organización de los pequeños agricultores, de manera tal que se integren las pequeñas economías campesinas en formas colectivas de explotación, y en la integración de la propiedad individual en propiedad social para dar lugar a la formación de grandes unidades productivas. (...)”

---

<sup>173</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 138.

<sup>174</sup> ALLENDE, Salvador. 1972. Mensaje de S. E. Presidente de la República ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1972.

*Consecuencialmente, se aceptarán tres formas de propiedad: la estatal, la cooperativa y la privada (...)*<sup>175</sup>.

Finalmente, en 1973 el presidente Allende afirmaba que “[*l*]a oligarquía terrateniente ha desaparecido en Chile. Se han desarrollado nuevas formas de organización de la producción agraria (...). Ahora bien, todas las transformaciones señaladas se están desarrollando en un contexto rural de lucha social agudizada (...). Hoy, por primera vez, se puede afirmar que el monopolio sobre la propiedad de la tierra ha terminado (...). A partir de ahora están dadas las condiciones para que 35% de la superficie agrícola que constituye el sector reformado, con el cambio de las relaciones jurídicas de la propiedad de la tierra, comience a cambiar las relaciones sociales de la producción”<sup>176</sup>.

Con respecto al proceso de reforma agraria, Garrido sostiene que “a través de este período, la política agraria referente a la subdivisión de la tierra apoyó siempre y no perdió nunca de vista el objetivo principal de esta Reforma Agraria, que fue la eliminación total del poder político de los agricultores representados por los predios multifamiliares (...)”<sup>177</sup>.

Así las cosas, hacia septiembre de 1973 el país se encontraba dividido entre dos concepciones de la propiedad incompatibles entre sí; y los

---

<sup>175</sup> ALLENDE, Salvador. 1971. Discurso sobre la propiedad agraria, 23 de agosto de 1971

<sup>176</sup> ALLENDE, Salvador. 1973. Mensaje de S. E. Presidente de la República ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1973

<sup>177</sup> GARRIDO, José (ed.), op. Cit. p. 147.

terratenientes que habían sido despojados de sus tierras, en conjunto con las clases conservadoras, buscaron nuevos mecanismos para recuperar y blindar el poder que habían detentado sin oposición durante el siglo XX. Evidencia de lo anterior fue la violencia creciente con la cual reaccionaban los propietarios de fundos ante la expropiación; y que finalmente desembocó en el golpe de Estado y la dictadura militar de Augusto Pinochet el 11 de septiembre de 1973<sup>178</sup>.

---

<sup>178</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. La tesis central de la obra de Gómez consiste en que el golpe de estado y la dictadura chilena (1973-1989) tuvo como principal objetivo y finalidad la protección y garantía de la propiedad privada y del poder político que ella confería.

## CAPÍTULO II

### DOS IDEAS DE PROPIEDAD

En la tradición republicana, podemos señalar que existen dos grandes ideas de la propiedad en cuanto a su función, reconocimiento y fundamento. Por una parte, podemos hablar de la propiedad ya constituida, la que esencialmente ha sido desarrollada como un valor fundamental en las diversas teorías republicanas sobre el Estado, reconociendo así una estrecha relación de interdependencia entre la propiedad y el poder. Esta idea es aquella que determina el reconocimiento y protección del derecho *de* propiedad, en su dimensión ya constituida; y hoy es esencialmente una cuestión de derecho interno.

La segunda idea de la propiedad en la tradición republicana dice relación con el derecho a la propiedad; y que se relaciona esencialmente con la dignidad humana. Es esta segunda dimensión o idea la que podemos encontrar en el derecho internacional, y específicamente, en las doctrinas relativas a los derechos humanos.

Una concepción republicana de la propiedad debe reconocer ambas ideas, y compatibilizarlas. En efecto, deberá buscarse el delicado equilibrio entre la idea de la propiedad como fundamento del poder y del sistema de

gobierno; y la idea de la propiedad como fundamento de la dignidad humana, que permea hacia teorías sobre la existencia misma del Estado, su rol y sus límites.

En este capítulo exploraremos brevemente ambas ideas de la propiedad; de modo de aproximarnos preliminarmente a los elementos que debe recoger de cada una de ellas una concepción republicana de la propiedad que, en definitiva, tenga sentido en un estado social y democrático de Derecho.

## **PRIMERA IDEA DE PROPIEDAD: DERECHO DE PROPIEDAD, LIBERTAD Y PODER**

En nuestro país, el derecho de propiedad pareciera ser aquel que cuenta con mayor protección a nivel administrativo, legal y constitucional. Así, nuestro Código Civil consagra una serie de acciones tendientes a defender en forma eficiente el dominio y la posesión (conocidas como acciones o querellas posesorias, y la acción reivindicatoria); y el Código Penal tipifica una serie de delitos en contra de la propiedad. Sin embargo, el rango más distintivo de la regulación de la propiedad en Chile es su extenso contenido en la Constitución Política de la República –al punto que algunos consideran que consiste en una

deformación del constitucionalismo chileno<sup>179</sup>—, que deslinda las limitaciones que puede establecer el legislador a la propiedad y contempla diversas acciones efectivas en contra de vulneraciones de diversos aspectos de la misma, tales como la acción de protección, el recurso de amparo económico y el reclamo de legalidad de la expropiación.

Lo anterior no es azaroso. De las actas de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución (CENC) se desprende que uno de los ejes esenciales del diseño institucional de la nueva carta fundamental era la creación de un robusto modelo de protección de la propiedad privada. Así, en una de sus primeras sesiones, Sergio Diez Urzúa manifestó *“su gran interés para que en el texto de la futura Constitución se contemplara un conjunto de normas destinadas a regular la vida económica de los chilenos en un marco de libertad y de robustecimiento del derecho de propiedad que impidiera la socialización de las actividades productivas o la excesiva intervención estatal en ellas”*<sup>180</sup>. A mayor abundamiento, en nuestros días, los sectores conservadores han señalado que *“[c]uando la CENC comenzó el estudio del derecho de propiedad, apoyada por la Subcomisión de Derecho de Propiedad que presidió el profesor José María Eyzaguirre G., se propuso reformular, repotenciar y hasta “acorazar” el derecho de propiedad, en expresión del comisionado Guzmán. No se discute en doctrina*

---

<sup>179</sup> CRISTI, Renato. 2006. Propiedad y derechos subjetivos. En: CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo. La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano. Santiago, LOM Ediciones, p. 235.

<sup>180</sup> EVANS DE LA CUADRA, Enrique. 2004. Los Derechos Constitucionales Tomo III. 3ª ed. Santiago, Editorial Jurídica, p. 135.

*que uno de los objetivos más precisos del nuevo constituyente y del nuevo régimen en su totalidad, fue fortalecer jurídicamente el derecho de propiedad privada, alicaído y menospreciado durante el régimen que le precedió*<sup>181</sup>. Lo anterior se tradujo en el nacimiento del concepto del orden público económico, y en la inserción de 5 numerales en el artículo 19 de la Constitución destinados al resguardo de derechos patrimoniales, inexistentes en la Constitución de 1925, a saber:

- Art. 19 N° 21: *el derecho a desarrollar cualquier actividad económica*
- Art. 19 N° 22: *el derecho a no ser discriminado en materia económica*
- Art. 19 N° 23: *la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes*
- Art. 19 N° 24: *el derecho de propiedad*
- Art. 19 N° 26: *La seguridad de que los preceptos legales que por mandato de la Constitución regulen o complementen las garantías que ésta establece o que las limiten en los casos en que ella lo autoriza, no podrán afectar los derechos en su esencia, ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio*

Si bien en la Constitución de 1925 la regulación del derecho de propiedad era bastante extensa, no se encontraban explícitamente garantizados el derecho a desarrollar cualquier actividad económica, el derecho a no ser

---

<sup>181</sup> FERNANDOIS VÖHRINGER, Arturo. 2005. Inaplicabilidad de la Ley de Monumentos Nacionales: hacia la inconstitucionalidad de la expropiación regulatoria en Chile. En: Sentencias destacadas. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo, p. 27.

discriminado en materia económica, la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes ni existía explícitamente la garantía del llamado “núcleo esencial” de los derechos. Lo anterior fue considerado por la CENC como una falencia, a la vista de los diversos procesos que en las décadas previas a la dictadura militar buscaron modificar la interpretación de la propiedad, su ámbito de protección y sus límites. Así, p.e., en su sesión número 388, que tuvo lugar el 27 de junio de 1978, Raúl Bertelsen Repetto señaló que se hacía necesario explicitar la libertad para desarrollar cualquier actividad económica “*por la circunstancia de que dicha garantía, al igual que otras, fue desconocida en el pasado en forma más o menos sistemática*”<sup>182</sup>. En el mismo sentido se pronunciaron Enrique Ortúzar Escobar, Alicia Romo Román y Jaime Guzmán Errázuriz<sup>183</sup>.

Lo anterior no es para nada casual. De acuerdo a lo señalado por Renato Cristi, la separación del derecho de propiedad de los demás derechos económicos y sociales, la sobreprotección de la propiedad y la constitucionalización de sus atributos son el resultado “*de la reducción del derecho a los derechos subjetivos y la noción de propiedad privada como derecho real*”<sup>184</sup>, evidenciados en diversos escritos de juventud de Jaime

---

<sup>182</sup> EVANS DE LA CUADRA, Enrique, op. Cit. p. 152.

<sup>183</sup> FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo, op. Cit. p. 27. Ver también: CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo. 2014. El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente. Santiago, LOM Ediciones, p.19.

<sup>184</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p. 235.

Guzmán Errázuriz, así como en su activo rol en la CENC y en la dictadura militar.

## **PROPIEDAD, PODER Y ESTADO: EL REPUBLICANISMO NORTEAMERICANO**

A partir de la teoría de Hegel sobre los derechos y la propiedad, Cristi revisa dos interpretaciones contrapuestas del concepto de derecho descritas por Hans Kelsen y Jennifer Nedelsky. Primeramente, Cristi se refiere a la concepción más clásica de la propiedad en Hegel, que se limita a los derechos subjetivos, esto es, potestades absolutas inherentes a cada individuo, exigibles per sé como manifestación de la libertad. Más aún, de acuerdo a esta concepción, los derechos no son sino “*barreras o muros de exclusión destinados a proteger la libertad individual (y la propiedad) de toda interferencia*”<sup>185</sup>. Esta idea de la propiedad coincidiría con la concepción romana de la misma, que señala que la propiedad es una relación jurídica que existe entre una persona y una cosa<sup>186</sup>, sin respecto a determinada persona; definición idéntica al artículo 577 de nuestro Código Civil, sobre los derechos reales<sup>187</sup>.

---

<sup>185</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p. 235. El paréntesis es nuestro.

<sup>186</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo. 2014. La concepción republicana del derecho de propiedad. En: RUIZ-TAGLE Pablo y MARTÍ, José. La concepción republicana de la propiedad. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo. 40p.

<sup>187</sup> El inciso primero del artículo 577 del Código Civil señala que “*Derecho real es el que tenemos sobre una cosa sin respecto a determinada persona*”.

Hans Kelsen y Jennifer Nedelsky, en cambio, proponen que los derechos son tales solo en la medida en que son reconocidos por los demás individuos, planteando así que *“la condición de la libertad individual no es su afirmación absoluta por parte de cada individuo separadamente, sino que está constituida por las relaciones que genera el reconocimiento intersubjetivo”*<sup>188</sup>. A partir de esta segunda idea de los derechos, Cristi sostiene que en la actualidad, *“la mayoría de los comentaristas caracterizan la concepción hegeliana de la propiedad como social y no como individual. Con esto, relativizan esa noción y justifican someterla a una regulación superior. Se rechaza la idea de un derecho absoluto fundado en una ocupación original. La ocupación como modo de apropiación consiste en el establecimiento de una relación posesiva inmediata entre un individuo y una cosa. Lo que falta aquí es el reconocimiento por parte de terceros y su consentimiento con respecto a los deberes que imponen las demandas propietarias”*<sup>189</sup>. En el mismo sentido, Laura Underkuffler también señala que la propiedad tiene sentido sólo en la medida que está en juego su reconocimiento por otros individuos<sup>190</sup>.

Esta relativización de la propiedad –por razones evidentes– conlleva la necesidad de las clases propietarias de idear nuevas formas de proteger el derecho de propiedad, de modo que quede resguardada de las fluctuaciones

---

<sup>188</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p. 236.

<sup>189</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p. 237.

<sup>190</sup> UNDERKUFFLER, Laura. 2003. The idea of property: its meaning and power. New York, Oxford University Press. 12p. La traducción es nuestra.

sociales (o estatales) del momento; discurso que sería coincidente, al menos a priori, con el levantado por las clases propietarias en Chile en las décadas de 1960 y 1970<sup>191</sup>, y más tarde, por los integrantes de la CENC.

Cristi continúa analizando a Kelsen a este respecto. En efecto, el jurista austríaco concluye que de acuerdo a esta teoría, paradójicamente, la libertad no sería originaria, sino que sería el producto de un pacto social. Como corolario de lo anterior, el origen de la libertad –y de la propiedad– estaría en el derecho objetivo (de creación colectiva), y no en un derecho subjetivo anterior y superior al Estado. Así, para Kelsen la afirmación de los derechos subjetivos cumpliría con un rol netamente político: *“lo que se oculta tras la noción de persona como portadora de derechos subjetivos es una defensa de la propiedad privada”*<sup>192</sup>. Más aún, *“Kelsen destaca la necesidad de asegurar la estabilidad de los derechos subjetivos en vista de la inestabilidad inherente a un orden legal expuesto a los vaivenes de la democracia. Con buen ojo político, Kelsen afirma que una concepción que defiende la autonomía de los derechos subjetivos es un instrumento para proteger la institución de la propiedad privada de su eliminación por parte del orden jurídico”. Sin ambages, Kelsen afirma que los derechos subjetivos son ‘una categoría de la propiedad privada’*<sup>193</sup>. A mayor abundamiento, Kelsen además concluye que en esta concepción, la propiedad es incompatible con cualquier forma de propiedad pública, e incluso con el

---

<sup>191</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. pp. 283-287.

<sup>192</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p 242.

<sup>193</sup> *Ibíd.*

postulado de la igualdad<sup>194</sup>, punto sobre el cual nos explayaremos más adelante.

Ésta última afirmación de índole política es la que nos interesa, pues coincide precisamente con los temores expresados por la CENC y, como habíamos señalado, con la teoría de Jaime Guzmán Errázuriz sobre los derechos subjetivos.

Para Kelsen y Nedelski, la consecuencia lógica de lo anterior es la existencia de una estrecha relación entre la propiedad, poder y Estado. Así, Nedelski afirma que *“la propiedad privada define la estructura del sistema político americano”*<sup>195</sup>. Al respecto, la autora estudia la guerra de independencia de Estados Unidos y en particular, los escritos de El Federalista publicados en la época, documentos que registraron el nacimiento del constitucionalismo norteamericano. Sobre este punto, diversos autores han señalado que en el proceso constituyente de Estados Unidos, se hizo evidente el conflicto producido entre la necesidad de proteger la propiedad privada y el diseño de un sistema de gobierno democrático que fuese estable y seguro para sus ciudadanos. Así, sobre lo expuesto por Nedelski, Cristi señala que *“[d]urante el período conducente a la consolidación constitucional de la revolución americana, la vulnerabilidad a la que queda expuesto el régimen de propiedad privada frente a las demandas democráticas encuentra un antídoto en la doble*

---

<sup>194</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p. 243.

<sup>195</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p. 238.

*receta propuesta por los federalistas y Madison. Ellos proponen, por una parte, encauzar y constreñir el impulso egalitario propio de la democracia y, por otra parte, reforzar los derechos del individuo frente a una presunta tiranía de la mayoría*<sup>196</sup>.

En efecto, los federalistas asientan en el proceso constituyente norteamericano la idea de que la propiedad es el primerísimo fundamento de la libertad; idea que pugna con la del establecimiento de un gobierno popular y el temor a la tiranía de la mayoría, por lo que el modelo institucional propuesto por los federalistas buscó equilibrar ambas pretensiones, diseñando un sistema democrático que a su vez incluyera verdaderos frenos y contrapesos al gobierno de la mayoría, de modo que se instaurase un gobierno popular en que no fuese posible la afectación ni privación de la libertad, y por tanto, de la propiedad privada. Así, como señalan Cristi y Ruiz-Tagle, “[l]a legitimidad democrática encuentra así un límite en el carácter absoluto de la noción de derechos individuales. Madison se propone demarcar la línea divisoria entre lo que denomina derechos civiles o individuales y los derechos políticos. La primacía corresponde a los derechos civiles, siendo la propiedad el más fundamental de ellos. Según Jennifer Nedelsky, Madison concibe los derechos políticos como instrumentales para garantizar la propiedad. En el imaginario americano, la propiedad aparecerá en lo sucesivo como símbolo concreto de la autonomía de los individuos, y la democracia pura como un símbolo de

---

<sup>196</sup> CRISTI, Renato (2006), op. Cit. p. 239.

*autoridad que puede llegar a ser potencialmente totalitaria y que es necesario limitar*<sup>197</sup>.

Para Ruiz-Tagle, las ideas de James Madison, John Adams y Thomas Jefferson en torno a la propiedad fueron forjadas al alero de diversas obras de filósofos británicos tales como James Harrington y David Hume<sup>198</sup>, quienes sostenían la existencia de una estrecha relación entre la propiedad, la libertad y el poder<sup>199</sup>.

En efecto, James Harrington en su obra *Oceana* observa detenidamente la situación que se vivía en Inglaterra en el siglo XVIII, y concluye que los conflictos de la época “*tienen su origen en los cambios que a partir de Enrique VII se refieren al balance de poder, que deriva de la nueva distribución de la propiedad que se ha transferido desde los reyes a los nobles, y de éstos a favor del pueblo propietario*”<sup>200</sup>. Así, sobre la base de las ideas sobre la propiedad y el poder de Aristóteles, Tucídides, Maquiavelo e incluso Hobbes, Harrington propone que la distribución de la propiedad en una determinada sociedad será la que determine el “balance de poder” (esto es, el sistema de gobierno) que se dé en dicha sociedad, de modo que siempre gobernarán –sea una sola, pocas o muchas personas– quienes detenten en forma mayoritaria la propiedad<sup>201</sup>. De este modo, continúa Ruiz-Tagle, “*el balance de la propiedad es la base política*

---

<sup>197</sup> CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. pp. 13-14.

<sup>198</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 45.

<sup>199</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 78.

<sup>200</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 47.

<sup>201</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 60.

*del gobierno en sus tres formas principales: monarquía, aristocracia o república, y en este último caso, si al pueblo pertenecen tres cuartos o más del territorio de un país, no hay persona alguna ni grupo de nobles que pueda disputarle el gobierno, salvo por la fuerza; y el pueblo, salvo que se ejerza poder militar para obligarle o someterlo, se gobernará por sí mismo.*"<sup>202</sup> Con todo, Harrington admite que una vez constituido un sistema de gobierno en virtud de la distribución de la propiedad dada en una determinada sociedad, el balance de propiedad puede ser modificado por vía legislativa o estatal. En este punto, es relevante destacar la importancia que asigna Harrington a las leyes agrarias, toda vez que por medio de ellas nace, se limita y se modifica el balance de la propiedad, y en forma consiguiente, el balance de poder<sup>203</sup>.

Como consecuencia de la estrecha relación existente entre la propiedad y el balance de poder, Harrington señala, por una parte, que la propiedad más relevante es aquella que existe respecto de la tierra, atendida su estabilidad, a diferencia del dinero. De otro lado, Harrington defiende la necesidad de que la distribución de la tierra sea lo más extensa posible, pues mientras más pequeños propietarios existan, más estable será el gobierno, vinculándolo además a la idea de igualdad y del gobierno popular. Así, "*[e]l acceso popular a la propiedad sobre la tierra implica que los ingresos del pueblo aumentan y con ello su poder, pero también significa que la ciudadanía adquiere una cierta*

---

<sup>202</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 51.

<sup>203</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. pp. 53-57.

*aversión a toda forma de gobierno que no tenga una base popular de legitimidad*<sup>204</sup>.

Adicionalmente, Harrington establece que las leyes esenciales en un Estado son aquellas que regulan la distribución de la propiedad y el sufragio. Al respecto, destaca la necesidad de que la distribución de la tierra por medio de las leyes agrarias tienda a la “igualdad de la propiedad”, esto es, que dichas normas “*permitan asignar una cantidad de tierra balanceada a cada ciudadano; y el sufragio debe adoptar un sistema de votación que asegure la igualdad, mediante un sistema de rotación que provea los cargos de la magistratura y que tenga poder soberano*”<sup>205</sup>. Si aplicamos esta idea de Harrington a la teoría de Madison respecto de los derechos, podríamos identificar el lugar que asigna Harrington a las normas que regulan la propiedad con los derechos civiles; y las normas relativas al sufragio con los derechos políticos; en que los primeros están por sobre los segundos, pero considerados a ambos como elementos esenciales de la república.

Así las cosas, efectivamente existe gran coincidencia entre las ideas impulsadas por *Oceana* y el diseño de gobierno propuesto por Madison, Jefferson y Adams. De este modo, los filósofos norteamericanos habrían reconocido el balance de propiedad existente en la nueva república norteamericana, diseñando un sistema institucional que reflejara dichas

---

<sup>204</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 50.

<sup>205</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 49.

relaciones de poder, garantizando su estabilidad y concediéndoles resguardos suficientes, todo ello sin menoscabar los principios de un gobierno popular y democrático. Así, Adams adhiere a la premisa de que *“la única forma de preservar el balance de poder al mismo tiempo que una igual libertad y la virtud pública, supone cumplir con los siguientes requisitos: primero, facilitar que la adquisición de la tierra sea igual para todos los miembros de la sociedad; y segundo, dividir la tierra en cantidades pequeñas, de manera que la multitud posea bienes raíces (...)”*<sup>206</sup>. En el mismo sentido se manifiesta Jefferson, quien incluso sostiene la necesidad de incluir en el sistema de tenencia de la tierra la posibilidad de que ésta sea redistribuida cuando ella no sea explotada de acuerdo al fin para el cual está destinada. Así, para Jefferson *“los pequeños propietarios son la parte más valiosa de todo Estado”*<sup>207</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, existe un aspecto en el cual los diversos filósofos que hemos venido revisando no coinciden, a saber: el lugar que asignan a la igualdad dentro de los principios que deben fundar la nueva república. Así, como habíamos señalado, tanto Harrington como Jefferson promulgan la idea de que la distribución de la tierra debe tender a la igualdad, atendido que mientras más equitativa sea la posesión de la tierra entre los miembros de la sociedad, más estable será el balance de poder, protegiendo la democracia en la medida que ello permitiría un sistema de gobierno popular; y

---

<sup>206</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 84.

<sup>207</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 94.

más libres serán los ciudadanos. James Madison, en cambio, considera que el gobierno de la mayoría se contrapone al derecho de propiedad, en la medida que el primero puede afectar al segundo; y por tanto, es necesario limitarla. Así, “[p]ara Madison, en el gobierno popular y republicano una minoría será la que estará interesada en la protección de los derechos de propiedad, y esa realidad política requiere una especial consideración”<sup>208</sup>. A mayor abundamiento, el autor de El Federalista 10, al tratar las facciones políticas que siempre pueden producirse en una sociedad determinada, sostiene que la facción más natural es aquella que se origina por la desigual distribución de la propiedad. Más aún, Madison sostiene que los dos partidos “naturales” son aquellos conformados por los propietarios y por los no propietarios; siendo tales las fuerzas políticas que debiesen contraponerse y luchar por el poder<sup>209</sup>. En el mismo sentido, Madison afirma que “en todo gobierno republicano los derechos de las personas han sido sometidos a los derechos de propiedad, y los pobres sacrificados por los intereses de los ricos, que se identifican con el resguardo de la propiedad (...)”<sup>210</sup>. En este punto, en efecto la tesis levantada por Nedelski sería correcta: para los padres fundadores del republicanismo norteamericano, la propiedad es el paradigma y fundamento de los derechos subjetivos, los que deben convertirse en verdaderas barreras y garantías frente a la acción de la mayoría.

---

<sup>208</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 102.

<sup>209</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 105.

<sup>210</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 102.

Así, para Madison “[e]l objeto del gobierno es proteger la propiedad de todo tipo, y en la medida que se cumpla este propósito dicho gobierno será justo”<sup>211</sup>.

Sin perjuicio de lo anterior, para Cristi y Ruiz-Tagle esta concepción de Madison no logró trascender en el ideario norteamericano. Así, señalan que “aún antes de la Guerra Civil, el pueblo se apropia de la Constitución y la judicatura introduce cambios en la concepción lockeana de la propiedad, en nombre del bien común y el desarrollo económico”<sup>212</sup>.

Adicionalmente, en este punto Ruiz-Tagle destaca que el concepto de propiedad adoptado por Madison es amplio, en el sentido de que incluye el dominio sobre toda clase de cosas corporales, y especialmente, incorporeales. Así, es parte de la propiedad de cada persona sus bienes, sus derechos e incluso su conciencia y dignidad. Es en esta teoría en que la igualdad tiene un primer espacio –aunque incipiente– en el republicanismo norteamericano, a pesar de que inicialmente los federalistas consideraban la desigualdad como inherentes al sistema democrático. Nace así el concepto que por ahora podemos denominar “igualdad procesal”, esto es, aquella que garantiza a todas las personas la misma protección de sus derechos y especialmente, de su propiedad, sin discriminación alguna; el mismo acceso a la justicia; e incluso, el mismo acceso a la propiedad. Así, Madison declara que “[e]l gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica, si quiere ser celebrado como sabio y justo,

---

<sup>211</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 106.

<sup>212</sup> CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 14.

*debe respetar la propiedad y reconocerla en los derechos de una manera igualitaria, para que sea tenido como ejemplo entre todos los demás gobiernos*<sup>213</sup>. De este modo, los federalistas reconocen un germen del principio de igualdad en la medida que se constituye en una garantía de la libertad, sin perjuicio de que no se exhiban mayormente al respecto.

En este contexto, tiene sentido el texto de la Quinta Enmienda introducida a la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica, y más tarde, el Bill of Rights, que garantiza a todas las personas su libertad y su propiedad; estableciendo que sólo podrán ser afectados en la medida que exista un debido proceso legal y una justa compensación<sup>214</sup>; y que estos derechos se aplican por igual a todas las personas.

Una última idea destacada por Ruiz-Tagle respecto de los constitucionalistas norteamericanos consiste en su compromiso con la república democrática<sup>215</sup>. A diferencia de Harrington, que admitía la monarquía y la aristocracia como formas de gobierno<sup>216</sup>, Madison, Adams y Jefferson estaban convencidos de que la república era tanto un fin en sí misma como la protección de la propiedad, por lo que ambos objetivos constituían los pilares

---

<sup>213</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 108.

<sup>214</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 103.

<sup>215</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 109.

<sup>216</sup> A mayor abundamiento, probablemente debido al contexto histórico en el cual escribe *Oceana*, para Harrington tampoco era ajena la idea de una intervención militar para restablecer el balance de poder. Así, el autor señaló que *“La mantención de una forma de poder político que no se aviene con la forma existente de la propiedad, exige la intervención de la fuerza militar; o es inestable y se hace imposible de sostener en el tiempo. La actividad legislativa en la formulación de las leyes agrarias y de sufragio, debe conciliar a distribución de la propiedad y la del poder político”*. Ver: RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 61.

fundamentales de la nueva constitución. En ese sentido, Madison se manifestó siempre contrario al establecimiento de instituciones antidemocráticas para proteger la propiedad, así como en contra de toda intromisión o medida arbitrarias aún cuando fueran cometidas en pos del bien común<sup>217</sup>.

A partir de los diversos autores que hemos revisado en este capítulo, podemos enunciar una serie de ideas y conceptos que dan origen y caracterizan una concepción republicana de la propiedad; y que la diferencian de las ideas impuestas por la CENC señaladas en la primera parte de este capítulo. Así, si bien la perspectiva republicana de la propiedad reconoce la relación existente entre la propiedad y el poder, no la eleva como único fin de la existencia y razón del Estado, asignando un lugar igualmente importante a los valores democráticos, a la protección de las minorías y a la igualdad procesal. Así, si bien existiría una coincidencia en cuanto al lugar asignado a los derechos, y especialmente a los denominados “derechos de primera categoría” como límites a la acción del Estado, es distinto su fundamento y su finalidad; pues en ningún caso la protección de los mismos puede dar origen a instituciones tiránicas y que atenten contra los valores democráticos. A mayor abundamiento, si bien no es pacífica para los autores revisados la anterioridad de la propiedad (y de la libertad) al Estado<sup>218</sup>, pareciera que todos ellos

---

<sup>217</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 107.

<sup>218</sup> Sin perjuicio de lo señalado, la mayoría de los autores considera que la doctrina del republicanismo norteamericano clásico admitía que la libertad y la propiedad eran derechos naturales inherentes al ser humano, identificándose con la concepción Lockean de la propiedad. Ver CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit.

coinciden en que su reconocimiento y protección están dados por la intersubjetividad, al menos en cuanto a su necesidad de seguridad<sup>219</sup>; por lo que al menos el contenido, sentido y alcance de la propiedad sería de origen social o colectivo. Finalmente, en cuanto a la cuestión de la legitimidad del sistema político, para los sectores conservadores de Chile, éste puede provenir no sólo de la democracia, sino que perfectamente puede tener orígenes autoritarios, lo que implica una diferencia fundamental con el republicanismo que venimos revisando.

En la próxima sección revisaremos cómo los valores de la igualdad y la dignidad humana también son elementos esenciales de la concepción republicana de la propiedad; y la forma en que ellos incidirían sobre las ideas de la propiedad de John Rawls. En efecto, el germen de lo que antes habíamos denominado como “igualdad procesal” insinuada por los federalistas, es desarrollada extensamente por Rawls, quien consagra el valor de la igualdad – de determinadas características– como esencial para una teoría del Estado justo.

La teoría de la justicia del autor norteamericano provocó un vuelco en el constitucionalismo moderno, y es a partir de ella –en conjunto con los valores que hemos destacado hasta ahora– que podemos considerar que se consolida

---

<sup>219</sup> Sobre el concepto y relevancia de la seguridad en materia de propiedad, ver CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 13. Ver también: RUIZ-TAGLE, Pablo. 2009. Una visión democrática y liberal de los derechos fundamentales para la Constitución chilena del bicentenario. En: BORDALÍ, Andrés. Justicia constitucional y derechos fundamentales. 3ª ed. Santiago, Editorial Legal Publishing, p. 73.

una concepción republicana de la propiedad; en la medida que ha tenido gran incidencia en el derecho internacional de los derechos humanos, la noción de derechos fundamentales, y el particular lugar que en dichos ámbitos puede darse a la propiedad.

## **SEGUNDA IDEA DE LA PROPIEDAD: IGUALDAD, DIGNIDAD Y ACCESO A LA PROPIEDAD**

Habíamos señalado en el inicio de este capítulo que el tratamiento que le dio la CENC al catálogo de derechos establecidos en la Constitución de 1980, y en particular, a la libertad, al derecho de propiedad y demás derechos patrimoniales, se caracterizó por constituirlos como barreras o protecciones contra la acción estatal; afirmando su carácter absoluto y anterior al Estado. Dicha concepción de derechos subjetivos se identifica además con la noción clásica de la libertad como no interferencia por parte del Estado, sin dar lugar a acciones correctivas ni redistributivas por parte de este último. Finalmente, en lo que respecta a los denominados derechos económicos y sociales, si bien la CENC admitió la inclusión de algunos de ellos, el diseño original no les otorgaba acciones que permitieran su exigibilidad efectiva y justiciabilidad<sup>220</sup>, convirtiéndose en meras declaraciones de principios. A mayor abundamiento, se ha señalado que a pesar de los valores reconocidos en el artículo 1º de la

---

<sup>220</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p. 120.

Constitución chilena, la estructura de derechos y la sobreprotección de la propiedad a nivel constitucional solo han contribuido a consagrar un sistema desigual e injusto, en la medida que dicho diseño ha permitido “*redireccionar la actividad estatal de la redistribución de la propiedad a la protección sin cuestionamientos de la distribución existente de bienes y oportunidades de carácter económico*”<sup>221</sup>. A lo anterior se sumaban las críticas al sistema binominal instaurado en la Carta Fundamental, recientemente derogado; todo lo que cual redundaba en el desigual valor material del voto ciudadano<sup>222</sup> y en el menoscabo de las normas del sufragio.

Frente al escenario descrito, en la última década el Tribunal Constitucional (posterior a su reestructuración en el año 2005) y los tribunales superiores de justicia han buscado conceder protección a determinados derechos económicos y sociales relacionándolos con aquellos derechos que sí

---

<sup>221</sup> MUÑOZ, Fernando. 2013. La constitución de la desigualdad. En: MUÑOZ, Fernando (ed.). Igualdad, inclusión y derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria. Santiago, LOM Ediciones, p. 103.

<sup>222</sup> Si bien el análisis completo del diseño institucional de nuestra Constitución excede los objetivos del presente trabajo, se hace relevante mencionar este punto, en cuanto a lo señalado por Harrington respecto de la relevancia de las normas que regulan el sufragio; y dicho elemento como parte de la concepción republicana de la propiedad que hemos descrito en este capítulo, y su relación con el principio de igualdad que trataremos más adelante. Al respecto se ha señalado que “(...) *no basta con que se le reconozca a todo ciudadano el derecho a votar, pues, aunque todos podamos votar, la igualdad se quiebra si nuestros votos no tienen el mismo peso en la determinación de las decisiones políticas. Una vez que se identifica esta segunda dimensión del sufragio igualitario, se hace posible notar que algunas reglas del juego de nuestro sistema político producen precisamente el efecto de romper la igualdad en el peso o capacidad de incidencia de los votos ciudadanos (...)*”, en: ACCATINO, Daniela. 2013. Más democracia es más igualdad: los cambios necesarios para que el voto de cada ciudadano tenga igual valor. En: MUÑOZ, Fernando (ed.). Igualdad, inclusión y derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria. Santiago, LOM Ediciones, p. 34. En el mismo sentido, RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), *op. Cit.* p. 121.

cuentan con acciones de protección efectiva, tales como la igualdad ante la ley, la no discriminación arbitraria, y especialmente el derecho de propiedad<sup>223</sup>.

En un esfuerzo por superar lo que conocemos como una “interpretación originalista” de las normas de la Carta Fundamental, la doctrina ha propuesto diversos principios y teorías que permiten la reinterpretación de las normas constitucionales, de modo de dotarlas de un contenido democrático y republicano. Al respecto, p.e., Ruiz-Tagle ha señalado que *“una visión democrática y liberal de los derechos fundamentales en Chile debe criticar las confusiones a que pueden dar origen las categorías doctrinarias de ‘subsidiariedad’ y ‘orden público económico’ y debe abogar por la necesidad de su sustitución a la luz de la primacía de los valores de la igualdad y la libertad constitucional”*<sup>224</sup>. Forma parte de lo anterior la idea de que los derechos garantizados por la Constitución política no constituyen un catálogo que delimita el contenido de cada uno de ellos en forma independiente, sino que es posible reconocer en el sistema jurídico chileno la existencia de un verdadero bloque constitucional que incluye no sólo los derechos garantizados en el capítulo III de la Constitución, sino que también se refiere a las normas sobre regímenes de

---

<sup>223</sup> Así, incluso en la doctrina se ha acuñado la expresión “propietarización de derechos”. Una revisión general del concepto, su evolución y la jurisprudencia más relevante se puede revisar en QUEZADA, Flavio. 2014. El derecho de propiedad privada en la Constitución chilena: un intento de sistematización. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, pp. 105-110. Con todo, para Ruiz-Tagle, más que una mera “propietarización”, el fenómeno consiste en una verdadera “convertibilidad” de la propiedad de modo que se relaciona (y extiende su esfera de protección) a otros derechos. Ver: RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p. 121.

<sup>224</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p. 122.

excepción constitucional, la regulación de los derechos de nacionalidad y ciudadanía, las normas sobre acciones constitucionales, y los derechos humanos reconocidos por Chile y que se incorporan a su sistema jurídico en virtud del artículo 5º inciso 2º de la Constitución<sup>225</sup>. Tales derechos entendidos en forma amplia corresponden al concepto de “derechos fundamentales”<sup>226</sup>, que incluye tanto los derechos constitucionales como los derechos humanos y las diversas vías institucionales establecidas para su delimitación, resguardo y protección. La combinación de todos los elementos anteriores trae como consecuencia que el contenido de los derechos es de carácter complejo, en el sentido de que si bien podemos reconocer su contenido mínimo o esencial, cada derecho debe ser definido en forma complementaria con los demás derechos y principios que forman parte del bloque constitucional; y solo de esta forma podemos comprender y delimitar a cabalidad el sentido y alcance del catálogo de derechos de las personas. Lo anterior implica además la superación de la clasificación más tradicional de los derechos en civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (DESC).

En el mismo sentido, Víctor Abramovich, al tratar la superación de la categoría de los DESC como un argumento para desestimar su exigibilidad por parte de los Estados, señala que “(...) *la adscripción de un derecho al catálogo*

---

<sup>225</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p. 70.

<sup>226</sup> Para Ruiz-Tagle, “[e]l concepto de los derechos fundamentales es una categoría dogmática del derecho positivo que supone conexión entre el derecho constitucional y el derecho internacional de los derechos humanos y que se diferencia del derecho natural, de la noción de derecho subjetivo, de la idea de derecho y de garantía constitucional, de las libertades públicas y de la noción de derecho moral”. En: RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p. 126.

*de derechos civiles y políticos o al de derechos económicos, sociales y culturales tiene un valor heurístico, ordenatorio, clasificador, pero que una conceptualización más rigurosa llevaría a admitir un continuum de derechos, en el que el lugar de cada derecho está determinado por el peso simbólico del componente de obligaciones positivas o negativas que lo caracterizan*<sup>227</sup>.

Lo que nos parece relevante de las propuestas anteriores dice relación con la superación que paulatinamente se ha producido en la doctrina moderna de la noción de derechos subjetivos como afirmaciones absolutas anteriores al Estado y cuyo fundamento sería el derecho natural y de contenido rígido, dando paso a la aceptación de la teoría relacional de los derechos<sup>228</sup>, cuyo reconocimiento, contenido esencial y alcance está dado por el pacto social y por tanto, es flexible en el tiempo y espacio. Adicionalmente, las ideas del bloque constitucional y del continuum de derechos propuestos por Ruiz-Tagle y Abramovich relativiza la noción de libertad como no-interferencia asociada irrestrictamente a los derechos civiles y políticos, toda vez que tales garantías no acarrearán solamente la abstención por parte del aparato estatal, por lo que aquellos derechos tradicionalmente clasificados como “libertades” muchas veces también llevan aparejadas actuaciones positivas por parte del Estado con miras a su protección, difusión y garantía. A mayor abundamiento, estas teorías

---

<sup>227</sup> ABRAMOVICH, Víctor. 2004. Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados. En: ZALAQUETT, José (coord.). Grupo de reflexión regional. Temas de derechos humanos en debate. Santiago, Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile e Instituto de Defensa Legal, p. 30.

<sup>228</sup> CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 22.

tienen como corolario la conjugación de una serie de valores, adicionales a la libertad, que permiten el desarrollo de la misma; existiendo entre ellos una relación de interdependencia.

En efecto, para Ruiz-Tagle “[u]na noción de derechos fundamentales desde una perspectiva democrática y liberal considera la interpretación constitucional de acuerdo a los valores de dignidad, igualdad, libertad y democracia representativa”<sup>229</sup>.

Como habíamos señalado anteriormente, los valores de libertad y democracia fueron los primeros en ser reconocidos por el constitucionalismo clásico. Sin embargo, es sólo a partir de las grandes revoluciones sociales de los siglos XIX y XX que los valores de la igualdad y la dignidad humana se alzan como pilares fundamentales de la democracia, ante la incapacidad del liberalismo de resolver satisfactoriamente las demandas de sociedades que crecían aceleradamente y cuya desigualdad se expandía en forma exponencial. Tales son los orígenes de los derechos humanos, y especialmente de los denominados derechos económicos y sociales<sup>230</sup>.

En este trabajo, proponemos que la propiedad ha sido recogida y protegida ampliamente por el derecho internacional de los derechos

---

<sup>229</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p. 127.

<sup>230</sup> VENTURA, Manuel. 2004. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Revista IIDH 40: p. 88. Ver también: CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura. 2007. Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudios Socio-Jurídicos 9: p. 70.

humanos<sup>231</sup>; el que en forma más o menos sistemática, ha reconocido cada una de las ideas que conforman la concepción republicana de la propiedad que hemos desarrollado en la primera parte de este trabajo. Sobre este particular, antes de revisar la regulación de la propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos, se hace necesario rescatar las ideas de John Rawls en torno a la propiedad, las que han sido estudiadas por Ruiz-Tagle; y que nos resultan fundamentales para distinguir la consagración de la concepción republicana de la propiedad en los diversos tratados internacionales.

## **PROPIEDAD PERSONAL VERSUS PROPIEDAD PRIVADA**

John Rawls ha sido considerado ampliamente como uno de los filósofos políticos más relevantes del siglo XX. En 1971, el académico de la Universidad de Harvard publicó su obra *Teoría de la Justicia*, en que abordó en forma innovadora el concepto de justicia, buscando unificar en una sola teoría la tradicional oposición entre los valores de la libertad y la igualdad.

En el presente trabajo no nos referiremos a la teoría de la justicia de Rawls propiamente tal, pues excederíamos con creces los objetivos que nos hemos propuesto. Tampoco efectuaremos un análisis acabado del lugar que

---

<sup>231</sup> LÓPEZ-MURCIA, Julián y MALDONADO-COLMENARES, Gabriela. 2009. La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* (14): 74-76.

Rawls asigna a la libertad y a la igualdad en su teoría; sino que sólo nos limitaremos a ellas en cuanto a las nociones de propiedad que el autor incluyó en algunas de sus obras. Para lo anterior, utilizaremos como guía la revisión que efectúa de este concepto el profesor Ruiz-Tagle, en su obra *La concepción republicana de la propiedad*.

Como idea preliminar, Ruiz-Tagle destaca que la obra de Rawls en gran parte se inspira en la teoría del utilitarismo de David Hume, así como en *La metafísica de las costumbres* de Immanuel Kant. En efecto, ya en el prefacio de su teoría de la justicia, Rawls reconoce acoger las ideas de ambos autores; así como de las ideas sobre el Estado propuestas por Locke, Rousseau y Kant<sup>232</sup>.

Así las cosas, como punto de partida, Ruiz-Tagle destaca que Rawls adhiere a la concepción kantiana de la propiedad, que a su vez se habría inspirado en el pacto social de Rousseau y en las ideas de David Hume en el mismo sentido. Así, tanto Kant como Rawls habrían comulgado con la idea de que la propiedad tiene su origen y reconocimiento sólo en un pacto social, y supone por tanto la existencia de un estado civil; desechando la posibilidad de que la propiedad le sea inherente al ser humano en el estado de naturaleza<sup>233</sup>.

En su teoría de la justicia, Rawls identifica dos partes en la estructura básica de la sociedad. La primera de ellas se refiere al conjunto de igualdades y

---

<sup>232</sup> RAWLS, John. 2010. *Teoría de la justicia*. 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica, pp. 9-13.

<sup>233</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. pp. 110-113.

libertades básicas que deben ser garantizadas en toda sociedad “decente”, que son determinantes para la idea de justicia. La segunda de parte se refiere a las desigualdades que se originan en la riqueza, la autoridad y la jerarquía, entre otros, y que determinarían que los diversos miembros de la sociedad tengan una posición inicial desigual entre sí<sup>234</sup>. Así, señala Rawls, “*distinguimos entre los aspectos del sistema social que definen y aseguran las libertades básicas iguales y los aspectos que especifican y establecen desigualdades económicas y sociales*”<sup>235</sup>.

Dentro de las libertades básicas que Rawls considera que deben garantizarse en toda sociedad que se considere decente (a través de su consagración constitucional), se incluyen la libertad política, la libertad de expresión y de reunión, la libertad de conciencia y de pensamiento, la libertad personal, y el derecho a la propiedad personal, entre otros<sup>236</sup>. Estas libertades deben ser iguales, conforme lo establece el primer principio de justicia de Rawls<sup>237</sup>.

A este respecto, Ruiz-Tagle señala que “*la función que cumple el derecho de propiedad en Rawls no es solo política, sino también moral, y se funda en la concepción de propiedad personal y en asegurarle su acceso a toda*

---

<sup>234</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. pp. 114-115.

<sup>235</sup> RAWLS, John (2010), op. Cit. p. 68.

<sup>236</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit.

<sup>237</sup> RAWLS, John (2010), op. Cit. p. 68.

*persona*<sup>238</sup>, la que debe estar consagrada constitucionalmente y cumplir con el primer principio de justicia. A partir de lo anterior, Ruiz-Tagle identifica una dicotomía entre propiedad personal entendida como libertad básica y la propiedad privada o social (según corresponda), cuyo contenido es determinado en un momento posterior en forma política, a través de las leyes y la jurisprudencia<sup>239</sup>. Más tarde, Rawls reitera esta distinción en su obra *Liberalismo Político*, en que incorpora la relación entre la propiedad como libertad básica y la dignidad humana como su fundamento<sup>240</sup>. Así, Rawls señala que “[e]l papel de esta libertad [el derecho a tener y conservar el uso exclusivo de sus propiedades personales] *consiste en permitir una base material suficiente para que la persona tenga un sentido de independencia y respeto a sí misma, esenciales para el desarrollo y el ejercicio de los poderes morales*”<sup>241</sup>. Adicionalmente, Rawls advierte expresamente que la interpretación de la propiedad personal como libertad básica no debe ser amplia, atendido que todo lo que exceda de lo estrictamente necesario para permitir una base material suficiente que garantice la dignidad de cada persona, debe dejar de ser considerado como una libertad básica; y por tanto, su contenido y protección debe ser determinado legislativamente (se excluye de la constitución)<sup>242</sup>. Cabe hacer presente que Rawls no se pronuncia a favor ni en contra de la propiedad

---

<sup>238</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 116.

<sup>239</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 61.

<sup>240</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 116.

<sup>241</sup> RAWLS, John. 2011. *Liberalismo político*. México, Fondo de Cultura Económica, p. 277.

<sup>242</sup> *Ibíd.*

privada o de la propiedad social; pues estima que dicha definición debe adoptarla cada sociedad, respetando los dos principios de justicia y los otros principios relevantes, sin perjuicio de que dichos principios por sí solos no pueden resolver dicho dilema<sup>243</sup>.

Finalmente, Ruiz-Tagle destaca que en su obra más reciente (El derecho de gentes), Rawls reconoce a la propiedad personal como un derecho humano propiamente tal, que debe estar garantizado en forma universal (y no solo en el mundo occidental)<sup>244</sup>.

A partir de lo anterior, Ruiz-Tagle identifica tres ideas ligadas a la propiedad en la teoría de Rawls, tanto a nivel nacional como internacional, a saber<sup>245</sup>:

1. La propiedad personal está vinculada a la noción de personalidad moral (y por tanto, es una libertad básica) y debe consagrarse constitucionalmente;
2. La propiedad privada o social debe determinarse a nivel legislativo y aplicarse judicialmente;
3. El derecho a la propiedad personal es un derecho humano que debe estar garantizado en todas las sociedades justas y decentes.

---

<sup>243</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 62.

<sup>244</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 124.

<sup>245</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. pp. 123-126.

Continúa Ruiz-Tagle señalando que “*el derecho a obtener propiedad personal debe estar ordenado de manera que cada persona debe tener un derecho igual al más amplio sistema total de libertades básicas (...) y que a su vez, esta propiedad personal sea compatible con un sistema igual de libertad para todos*”<sup>246</sup>.

Finalmente, Ruiz-Tagle enumera ocho reglas que se aplicarían a la propiedad en el concepto de Rawls<sup>247</sup>:

1. El derecho de obtener propiedad personal no puede pensarse en aislamiento de las demás libertades;
2. El derecho de obtener propiedad personal, al ampliarse, debe considerar a todas las personas, en cuanto se los considera como sujetos morales;
3. El derecho a obtener propiedad personal, al ampliarse entre todas las personas, debe guiarse por un principio de igualdad;
4. Toda restricción del derecho de obtener propiedad personal sólo puede justificarse en nombre de la libertad misma;
5. Una propiedad personal más restringida sólo se justifica en la medida que refuerza el sistema total de libertades que todos comparten, y las desigualdades que se produzcan en el goce

---

<sup>246</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 127.

<sup>247</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. pp. 128-129.

de las libertades básicas deben ser aceptables para aquellos que detentan una propiedad personal menor;

6. La propiedad personal es un derecho humano aplicable universalmente;
7. La propiedad privada implica un concepto y una concepción distinta del de propiedad personal;
8. La propiedad privada es determinada a nivel legislativo.

Las ideas anteriores son un buen punto de partida al intentar sistematizar la regulación de la propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos. Cabe destacar que las primeras nociones de derechos humanos surgieron una década antes de que Rawls publicara su Teoría de la Justicia; y por tanto, pueden haber tenido incidencia en su obra. Sin embargo, la doctrina en materia de derechos humanos hoy en día reconoce ampliamente gran parte de las ideas propuestas por Rawls en torno a la propiedad personal, aunque no en forma explícita<sup>248</sup>, según lo analizaremos en el acápite siguiente.

---

<sup>248</sup> ZÚÑIGA, Alejandra. 2012. Las teorías de la justicia detrás de nuestra Constitución. El caso de los Derechos Sociales. En: AGUILAR, Gonzalo (coord.). Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Santiago, Librotecnia, p. 55.

## LA PROPIEDAD EN EL DERECHO INTERNACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

En la tradición del derecho internacional de los derechos humanos, a priori, puede parecer exógena la regulación de la propiedad; e incluso repugnaría a gran parte de sus estudiosos la idea de proteger la propiedad privada, especialmente teniendo a la vista la sobrerregulación de dicho derecho en nuestra Constitución política.

A mayor abundamiento, existen autores que han considerado que la propiedad no revestiría las características de un derecho fundamental, atendido que se trata de un derecho singular (como contrapuesto a lo universal), disponible, alienable, privable por medio de la expropiación, transigible y no personalísimo<sup>249</sup>.

Lo anterior nos hace sentido cuando pensamos en una idea de propiedad como fue entendida por los miembros de la CENC, así como a partir de su regulación en el derecho civil chileno<sup>250</sup>. Sin embargo, la distinción introducida por Rawls respecto de la propiedad personal versus la propiedad privada (o social, según corresponda), pareciera dar lugar a la robusta protección de una serie de derechos –incluida la propiedad propiamente tal–

---

<sup>249</sup> Un análisis acabado de las razones por las cuales el derecho de propiedad no puede ser considerado un derecho fundamental se puede revisar en: QUEZADA, Flavio, op. Cit. pp. 11-22.

<sup>250</sup> Al respecto, Ruiz-Tagle ha señalado que en la legislación chilena existen contradicciones en la regulación de la propiedad a nivel constitucional y a nivel civil, lo que contribuye a la confusión ya existente en torno al derecho de propiedad. Al respecto, ver: RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. pp. 68-69.

reconocidos en los distintos tratados y documentos que constituyen fuentes del derecho internacional de los derechos humanos<sup>251</sup>.

Si bien no existen estudios que analicen los derechos humanos en el mismo nivel en que lo hace Rawls (como parte de una teoría de la justicia), es abundante la doctrina que reconoce como el principal fundamento de los derechos humanos los cuatro valores propuestos por Ruiz-Tagle, a saber: libertad, igualdad, dignidad y democracia<sup>252</sup>. Así, p.e. Muñoz León, al analizar la relación entre el derecho y su rol fundamental en la creación de una “sociedad de iguales”, sostiene que la única forma de alcanzar una democracia plena consiste en la garantía adecuada de la igualdad y la dignidad humana. Al respecto, el autor destaca el rol que juegan los derechos fundamentales en la ecuación anterior, señalando que *“respecto de la distribución de bienes económicos, lo que es importante desde el punto de vista moral no es que todos tengan lo mismo, sino que todos tengan suficiente”*<sup>253</sup>. Así, el autor se remite directamente a Rawls y a su concepto de “distribución igualitaria” que permita dar acceso a los bienes sociales primarios, dentro de los que se

---

<sup>251</sup> LÓPEZ-MURCIA, Julián y MALDONADO-COLMENARES, Gabriela, op. Cit.

<sup>252</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p.127. Ver también: SOJO, Ana. 2008. Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social. En: ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales Vol. II. Santiago, LOM Ediciones, p. 135. En el mismo sentido: ESPINOSA, Juan. 2008. Derechos humanos, globalización y derecho al desarrollo. En: ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. II. Santiago, LOM Ediciones, p. 59. CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura, op. Cit. p. 87.

<sup>253</sup> MUÑOZ, Fernando (2013), op. Cit. pp. 21-29.

incluyen las igualdades y libertades básicas<sup>254</sup>. En el mismo sentido, Humberto Nogueira manifiesta que toda actividad tanto del Estado como de los privados debe siempre respetar y asegurar irrestrictamente los derechos fundamentales, el principio de estado constitucional democrático y el estado de derecho; marco en que operan además los principios de libertad y de vínculo social<sup>255</sup>. Claudio Nash, por su parte, utilizando las ideas de Rawls sobre los derechos humanos desarrollada en *El derecho de gentes*, sostiene que este tipo de derechos cumple un rol fundamental en la legitimidad de la democracia<sup>256</sup>.

Así, el preámbulo de la Declaración Universal de Derechos Humanos, adoptada por los Estados parte de la Organización de Naciones Unidas en 1948 reconoció los valores de la libertad, igualdad, dignidad y la democracia como fundamentos de los derechos humanos. De otro lado, someramente reconoció un especial compromiso con la protección de cierto tipo de propiedad –en términos similares a la propiedad personal de Rawls–, como una forma de consagrar y ampliar la libertad.

Así, la Asamblea General de la ONU señaló que la adopción del catálogo de derechos individualizados en la Declaración se efectuaba considerando:

---

<sup>254</sup> MUÑOZ, Fernando (2013), op. Cit. pp. 21-29.

<sup>255</sup> NOGUEIRA, Humberto. 2013. *Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales*. Tomo 4. 2ª ed. Santiago, Librotecnia, p. 10.

<sup>256</sup> NASH, Claudio. 2008. *La justificación de los derechos humanos en el sistema internacional y sus consecuencias legitimadoras en una sociedad democrática* [En línea].

“la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana (...);

“Considerando esencial que los derechos humanos sean protegidos por un régimen de derecho, a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión (...);

“Considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres; y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad (...)”<sup>257</sup>.

Además de las doctrinas en torno a la fundamentación de los derechos humanos en términos generales, el subgénero o especie relativa a los derechos económicos y sociales es aquella que más nos resulta relevante en el análisis de la propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos. Lo anterior debido a que la libertad personal definida por Rawls hoy se traduce en las garantías de los derechos de los trabajadores, el derecho a la seguridad social, la protección de la familia y la asistencia a ésta, y especialmente, el derecho a un nivel de vida adecuado, que incluye los derechos a la

---

<sup>257</sup> Declaración Universal de Derechos Humanos, Aprobada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948. El subrayado es nuestro.

alimentación, a una vivienda adecuada, al agua y al vestido<sup>258</sup>. Si bien no es pacífico en la doctrina, consideramos que todas las garantías anteriores sólo tienen sentido en la medida que se asocian al derecho de acceso a la propiedad o derecho a la propiedad, cuyo contenido se acerca más a los DESC que a los derechos civiles y políticos<sup>259</sup>. Al respecto, la doctrina ha destacado que los derechos económicos, sociales y culturales constituyen derechos humanos tanto o más importantes que los derechos civiles y políticos, en la medida que permiten la realización de estos últimos<sup>260</sup>. En efecto, los DESC contribuirían a garantizar la igualdad mínima de modo que las personas puedan ejercer libremente sus derechos<sup>261</sup>. En definitiva, vemos reflejado el principio Rawlsiano de la igual libertad, así como la garantía de la propiedad personal en su dimensión de libertad/igualdad básica. Así, p.e. Espinosa escribe a propósito de la adopción del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales en 1976 que “[u]no de sus aspectos más relevantes es que reconoce que los derechos económicos, sociales y culturales se desprenden de la

---

<sup>258</sup> OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Folleto informativo número 33: Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Nueva York, Naciones Unidas. 3p.

<sup>259</sup> LÓPEZ-MURCIA, Julián y MALDONADO-COLMENARES, Gabriela, op. Cit.

<sup>260</sup> O'DONNELL, Daniel. 2007. Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Santiago, oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos, pp. 27-28. Ver también: ESPINOSA, Juan, op. Cit. pp. 59-87. HOPENHAYN, Martín y GUTIÉRREZ, Verónica. 2008. Derechos, reconocimiento y reparto frente a actores discriminados. En: ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. II. Santiago, LOM Ediciones, pp. 43-57. Ver también: CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura, op. Cit. p. 99.

<sup>261</sup> STEWARD, Rébecca. 2012. Los derechos económicos, sociales y culturales y el Derecho internacional: Breve recuento de lecciones aprendidas. En: AGUILAR, Gonzalo (coord.). Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Santiago, Librotecnia, pp. 19-22.

*dignidad inherente a la persona humana: ‘con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos’<sup>m262</sup>.*

Antes de referirnos a la regulación del derecho a la propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos, es necesario realizar la prevención de que el presente trabajo se centra principalmente en el sistema interamericano de derechos humanos, atendido que es el sistema en que se encuentra inserto nuestro país. Sin perjuicio de lo anterior, se incluyen referencias al sistema universal de protección de los derechos humanos, atendido que se trata de una regulación transversal a todos los sistemas existentes en la materia.

El derecho a la propiedad, en diversos términos, está incluido, entre otros, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 17), en la Declaración Americana de Derechos del Hombre (artículo 23), en el Convenio Europeo para la protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales (artículo 1, protocolo adicional número 1), en la Carta Africana de los del Hombre y de los Pueblos (artículo 14), en la Convención Internacional

---

<sup>262</sup> ESPINOSA, Juan, op. Cit. p. 61.

sobre la eliminación de todas formas de discriminación racial (punto d.v.), y en el tratado de la Constitución Europea (artículo II-77)<sup>263</sup>.

El artículo 17 de la Declaración Universal de Derechos Humanos consagra que:

*“1. Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. “2. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad”.*

Por su parte, el artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH) consagra que:

*“1. Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social.*

*“2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las normas establecidas en la ley.*

*“3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.*

Una primera cuestión que es relevante revisar respecto de la terminología utilizada por la CADH son los trabajos preparatorios del artículo 21, que dan cuenta de que inicialmente había sido redactado en términos distintos,

---

<sup>263</sup> PERRONE, Nicolás. 2012. Art. 21. Derecho a la propiedad privada. En: ALONSO, Enrique. La Convención americana de derechos humanos y su proyección en el derecho argentino. Buenos Aires, Edit. La Ley, p. 359.

a saber: “(...) se reemplazó la frase *[t]oda persona tiene el derecho a la propiedad privada, pero la ley puede subordinar su uso y goce al interés público*”<sup>264</sup>. Al respecto, la Corte IDH destacó la sustitución del término “propiedad privada” por el “uso y goce de sus bienes”, con objeto de permitir de este modo un concepto amplio y flexible de propiedad, que encajara con las diversas realidades de América<sup>265</sup>.

Adicionalmente, con respecto a la decisión de incluir o no la propiedad dentro del catálogo de derechos consagrado en la CADH, la Corte IDH señaló que “[e]n el estudio y consideración de los trabajos preparatorios de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos*, el derecho a la propiedad privada fue uno de los más extensamente debatidos en el seno de la Comisión. Desde el primer momento, las delegaciones manifestaron la existencia de tres corrientes ideológicas, a saber: una tendencia a suprimir del texto del proyecto toda referencia al derecho de propiedad; otra tendencia a consagrar el texto del proyecto tal y como fue presentado, y una tercera posición conciliadora que reforzaría la función social de la propiedad. Finalmente, prevaleció el criterio de incorporar el derecho de propiedad en el texto de la Convención”<sup>266</sup>.

Consideramos desafortunado que la Corte IDH y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (entidad redactora de la CADH) utilicen

---

<sup>264</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto de 2001.

<sup>265</sup> LÓPEZ-MURCIA, Julián y MALDONADO-COLMENARES, Gabriela, op. Cit. p. 78.

<sup>266</sup> Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto de 2001.

en forma indistinta las expresiones “derecho de propiedad” y “derecho a la propiedad”, por lo que se hace necesario contextualizar los párrafos antes transcritos.

Para Manuel Ventura Robles, juez de la Corte IDH, la creación de dicha entidad y la redacción de la Convención Americana de Derechos Humanos fueron procesos en gran parte referidos al resguardo y consagración de los derechos económicos, sociales y culturales<sup>267</sup>. Al respecto, Ventura revisa los proyectos de redacción preparados por el Consejo Interamericano de Jurisconsultos, por la República de Chile y por la República Oriental del Uruguay<sup>268</sup>. Si bien no ahondaremos en las diferencias entre los diversos proyectos, lo que nos interesa destacar es el catálogo de derechos económicos, sociales y culturales que fuera inserto en cada uno de ellos, y que incluían:

- Derecho al trabajo
- Derecho de los pueblos a la libre determinación
- Derecho de sindicalización
- Derecho a la salud y a la seguridad social
- Derecho a la constitución y a la protección de la familia
- Derecho a la educación
- Derecho a la propiedad privada

---

<sup>267</sup> VENTURA, Manuel. 2004. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Revista IIDH 40: 88. Ver también: CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura, op. Cit. pp. 92-93.

<sup>268</sup> VENTURA, Manuel, op. Cit. Ver también: CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura, op. Cit. pp. 93-104.

- Derecho a tomar parte libremente en la vida cultural
- Derecho de los trabajadores a participar en la propiedad, dirección y utilidades de las empresas donde trabajan
- Derecho de toda persona a un nivel de vida digno y la protección contra el hambre
- Derecho a la salud física y mental
- Derechos del trabajador migrante
- Derecho a una alimentación, vestido, vivienda y nivel de vida adecuados

Del catálogo anterior, sólo una parte de ellos fueron finalmente incorporados en la CADH. Sin embargo, reconociendo la relevancia de consagrarlos y protegerlos, los Estados parte asumieron el compromiso de “*adoptar providencias para lograr progresivamente su plena efectividad*”<sup>269</sup>. Una de las principales consecuencias de dicho acuerdo fue la firma en 1988 del Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador), documento que recogió la mayoría de los derechos arriba enumerados.

---

<sup>269</sup> El artículo 26 Convención Americana de Derechos Humanos establece que: “*Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económica y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados*”.

No ahondaremos en el contenido, sentido y alcance de cada uno de ellos, pues excederíamos los objetivos del presente trabajo. Sin embargo, es importante destacar, a partir de una revisión preliminar, que la mayoría de ellos tienen su fundamento último en el reconocimiento y protección de la dignidad de las personas.

Al respecto, el Protocolo de San Salvador en su preámbulo vincula la dignidad humana con la necesidad de que se aseguren *“ciertas condiciones de vida que le permitan a toda persona gozar de los derechos económicos, sociales y culturales, lo cual conlleva los conceptos de calidad de vida y nivel mínimo de vida aceptable”*<sup>270</sup>.

En cuanto al significado que ha dado la doctrina a la dignidad humana como fundamento de los derechos fundamentales, existe un consenso más o menos amplio en cuanto a que la dignidad se refiere a la realización del proyecto de vida de cada persona. Así, p.e. Ruiz-Tagle señala que la dignidad es en primer término *“una forma de especificar la igualdad entre los individuos de la especie humana, cuyo primer efecto es reconocer que todos tienen el mismo derecho a concebir y promover su propio proyecto o plan de vida que realice su felicidad personal”*<sup>271</sup>. En el mismo sentido, se ha señalado que *“[e]n términos prácticos la dignidad humana implica el establecimiento y conservación de unas condiciones que hagan realidad las posibilidades de*

---

<sup>270</sup> VENTURA, Manuel, op. Cit. Ver también: CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura, op. Cit. pp. 105-106.

<sup>271</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2009), op. Cit. p. 103.

*libertad, elección e igualdad, lo cual no resulta viable en sociedades con márgenes muy altos de miseria y de ignorancia*<sup>272</sup>.

Como consecuencia de lo anterior, si efectivamente el fundamento de los DESC es consagrar la dignidad humana, de modo de asegurar un “mínimo vital” que permita a las personas el goce libre e igual de sus derechos; los DESC pueden ser enfocados siempre como una cuestión relativa a la propiedad, en su concepción Rawlsiana.

Así, p.e. la Declaración Universal de los Derechos Humanos (adoptada en 1948), en su párrafo 25.5. establece que: *“toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad”*.

Por su parte, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (1948) consagró en su artículo XIV que: *“Toda persona tiene derecho al trabajo en condiciones dignas y a seguir libremente su vocación, en cuanto lo permitan las oportunidades existentes de empleo. Toda persona que trabaja*

---

<sup>272</sup> CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura, op. Cit. p. 99.

*tiene derecho de recibir una remuneración que, en relación con su capacidad y destreza le asegure un nivel de vida conveniente para sí misma y su familia*".

En el mismo sentido, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (adoptado en 1966 por la Asamblea General de las Naciones Unidas) señaló en su artículo 11.1 que "*Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento*".

Así, la idea del mínimo vital, del derecho a la vivienda, a la alimentación, al trabajo, entre otras, se refieren precisamente a la garantía de condiciones materiales mínimas, que implican en definitiva el acceso a bienes corporales (e incorporeales, en el caso del derecho a vivienda) respecto de los cuales las personas puedan usar, gozar y disponer en forma exclusiva; siendo tal la única forma en la cual una persona puede ser realmente libre. Esta es la materialización de la idea de propiedad personal de Rawls como igual libertad básica.

Un caso en que se hace especialmente tangible la relación anterior es el de los Cinco Pensionistas versus Perú<sup>273</sup>. En febrero de 1998, cinco pensionados peruanos recurrieron a la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, la que a su vez interpuso la demanda ante la Corte IDH, debido a que el Estado de Perú había modificado el régimen de pensiones que mantenían estas cinco personas desde 1992. Dicha modificación había redundado en un perjuicio pecuniario para los pensionados. En su sentencia, la Corte, fallando a favor de los pensionados, primeramente reconoció que de conformidad al artículo 21 de la CADH, la pensión nivelada era un derecho adquirido, que no admitía limitaciones ni afectaciones que no cumplieran con los requisitos establecidos por la Convención a estos efectos.

En las consideraciones de la sentencia, la Corte señaló que *“el artículo 5 del Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sólo permite a los Estados establecer limitaciones y restricciones al goce y ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, ‘mediante leyes promulgadas con el objeto de preservar el bienestar general dentro de una sociedad democrática, en la medida que no contradigan el propósito y razón de los mismos’”*<sup>274</sup>. A este respecto, no podemos sino recordar los dos principios de justicia que para Rawls son aplicables, y en particular, que *“[u]na propiedad personal más restringida sólo*

---

<sup>273</sup> Corte IDH. Caso “Cinco pensionistas”. Sentencia de 28 de febrero de 2003. El análisis completo del presente caso puede revisarse en VENTURA, Manuel, op. Cit. pp.118-121.

<sup>274</sup> VENTURA, Manuel, op. Cit. p.120. El subrayado es nuestro.

*se justifica en la medida que refuerza el sistema total de libertades que todos comparten, y las desigualdades que se produzcan en cuanto al goce de las libertades básicas (...) deben ser aceptables para aquellos que detentan una propiedad personal menor*<sup>275</sup>.

A mayor abundamiento, la Corte además reconoció que los derechos afectados por la decisión del Estado peruano eran tanto el derecho a la propiedad como el derecho a la seguridad social; ambos en su dimensión de derechos económicos, sociales y culturales; por lo que incluso declaró que se había incumplido el artículo 26 de la CADH, citado anteriormente<sup>276</sup>. Más aún, continúa Ventura, “*para el Tribunal, los hechos ocurridos en el presente caso causaron daños a los pensionistas debido a que se les disminuyó la calidad de vida (...) concepto que (...) es considerado como el común denominador de los derechos económicos, sociales y culturales*”<sup>277</sup>.

En el mismo sentido, en el Caso de las Masacres de Ituango versus Colombia, en que se había producido la quema de una serie de viviendas, la Corte “*reconoció la relación del derecho a la propiedad con la ‘vida digna’ de las víctimas, e incluso, en un nivel más allá de lo económico o material, relacionada con sus condiciones básicas de existencia*”<sup>278</sup>. Así, la Corte señaló que “*el efecto que tuvo la destrucción de los hogares fue la pérdida, no sólo de bienes*

---

<sup>275</sup> RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit. p. 128p.

<sup>276</sup> VENTURA, Manuel, op. Cit. p. 121.

<sup>277</sup> *Ibíd.*

<sup>278</sup> LÓPEZ-MURCIA, Julián y MALDONADO-COLMENARES, Gabriela, op. Cit. p. 81.

*materiales, sino de todo referente social de personas que, en algunos casos, habían residido todas sus vidas en dicho poblado. La destrucción de sus hogares (...) causó en los pobladores una pérdida de sus más básicas condiciones de existencia, lo cual hace que la violación al derecho a la propiedad en este caso sea de especial gravedad*<sup>279</sup>.

De otro lado, a partir de la jurisprudencia de la Corte IDH, la doctrina ha concluido que el concepto de propiedad protegido por la Convención ha sido interpretado en forma amplia, tanto en cuanto a su objeto como a su sujeto. Así, p.e. la Corte ha reconocido como sujetos de derecho a la propiedad a las comunidades indígenas respecto de las tierras ancestrales que habitan<sup>280</sup>. En cuanto a su objeto, la Corte ha reconocido que el artículo 21 de la CADH se aplica respecto de bienes corporales como incorporales<sup>281</sup>. Así, la propia Corte ha declarado que *“este Tribunal ha desarrollado en su jurisprudencia un concepto amplio de propiedad que abarca, entre otros, el uso y goce de los bienes, definidos como cosas materiales apropiables o como objetos*

---

<sup>279</sup> Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia del 1 de julio de 2006.

<sup>280</sup> Así, p.e. en: Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001. Ver también: Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia del 15 de junio de 2005.

<sup>281</sup> Así, p.e., en Corte IDH. Caso “Cinco pensionistas”. Sentencia de 28 de febrero de 2003; la Corte reconoció que los pensionistas habían adquirido un derecho de propiedad sobre *“los efectos patrimoniales del derecho a la pensión”*.

*intangibles, así como todo derecho que pueda formar parte del patrimonio de una persona*<sup>282</sup>.

Con respecto al numeral 2 del artículo 21 de la CADH, la Corte IDH y la doctrina lo han asociado a la idea de la función social de la propiedad<sup>283</sup>. Así, el artículo 21 número 2 de la CADH señala que:

*“2. Ninguna persona puede ser privada de sus bienes, excepto mediante el pago de indemnización justa, por razones de utilidad pública o de interés social y en los casos y según las normas establecidas en la ley”.*

Al respecto, es importante destacar que el contenido que ha dado la Corte IDH a la función social de la propiedad no necesariamente se relaciona con las disposiciones del derecho interno a este respecto. Así, para la Corte, la función social de la propiedad necesariamente está vinculada al valor de la democracia y de la dignidad, en su relación con el principio del mínimo vital.

En efecto, la Corte ha señalado que: *“[e]l derecho a la propiedad privada debe ser entendido dentro del contexto de una sociedad democrática donde para la prevalencia del bien común y los derechos colectivos deben existir medidas proporcionales que garanticen los derechos individuales. La función*

---

<sup>282</sup> Corte IDH. Caso Abrill Alosilla y otros versus Perú. Sentencia del 4 de marzo de 2011. En el mismo sentido: Corte IDH. Ivcher Bronstein versus Perú. Sentencia del 6 de febrero de 2001. Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga versus Ecuador. Sentencia del 6 de mayo de 2008.

<sup>283</sup> NOGUEIRA, Humberto, op. Cit. pp. 163-193. Ver también: NASH, Claudio y SARMIENTO, Claudia. 2009. Reseña de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Anuario de Derechos Humanos: pp. 126-127.

social de la propiedad es un elemento fundamental para el funcionamiento de la misma, y es por ello que el Estado, a fin de garantizar otros derechos fundamentales de vital relevancia para una sociedad específica, puede limitar o restringir el derecho a la propiedad privada, respetando siempre los supuestos contenidos en la norma del artículo 21 de la Convención, y los principios generales del derecho internacional<sup>284</sup>. Así, en relación con esta declaración de la Corte, Nash y Sarmiento señalan que se relaciona con la propiedad como sustento fáctico que permite la agencia de los sujetos en las sociedades y, por lo tanto, la exclusión de importantes sectores del acceso a ésta condiciona su autonomía y el pleno goce de sus derechos humanos<sup>285</sup>. Sin perjuicio de lo anterior, los autores señalan que “la afirmación de la Corte está condicionada al respeto por las reglas generales de la restricción de derechos, por lo que ciertamente la posibilidad de restringir o privar de la propiedad no es una facultad arbitraria de los Estados”<sup>286</sup>. Es en este contexto que tienen sentido el establecimiento de la reserva legal para la determinación de los modos de adquirir, regular y restringir la propiedad; así como el principio de la “justa indemnización”; conceptos en los que no profundizaremos en este trabajo<sup>287</sup>.

Finalmente, avanzando en el texto del artículo 21 de la CADH, nos encontramos con dos expresiones bastante particulares y que no han sido

---

<sup>284</sup> Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga versus Ecuador. Sentencia del 6 de mayo de 2008.

<sup>285</sup> NASH, Claudio y SARMIENTO, Claudia, op. Cit. p. 127.

<sup>286</sup> Ibid.

<sup>287</sup> Para una revisión pormenorizada de los estándares de la Corte IDH en estas materias, ver: NOGUEIRA, Humberto, op. Cit. pp. 177-184.

reproducidas en otros instrumentos del derecho internacional de los derechos humanos, a saber: la proscripción expresa de la usura y de la explotación del hombre por el hombre. En efecto, señala el artículo 21:

*“3. Tanto la usura como cualquier otra forma de explotación del hombre por el hombre, deben ser prohibidas por la ley”.*

Este numeral nos parece relevante para efectos de deslindar cuál es la propiedad que protege la Convención. Para Perrone, ambos conceptos nos ayudan a reforzar la idea de la igual libertad que mencionamos antes en su dimensión moral, relacionándolo directamente con las ideas de Kant y de Rawls al respecto. Así, nuevamente podemos concluir que la propiedad consagrada en el artículo 21 de la CADH parte siempre de la base de la igualdad y la dignidad de las personas, de modo que no admite jerarquías ni ampara las desigualdades que ellas puedan generar. En ese sentido, Perrone señala que cuando la propiedad comienza a utilizarse para que quien la detenta pueda aumentar su riqueza, ésta pierde su calidad de derecho humano, y pasa a regirse únicamente por las normas civiles<sup>288</sup>. Así, la propiedad personal que es reconocida como derecho fundamental es aquella que permite el mínimo vital; y no aquella que se utiliza para aumentar las desigualdades a partir de la explotación de la propiedad ya constituida. Con todo, es relevante destacar que para el derecho internacional de los derechos humanos, así como para Rawls,

---

<sup>288</sup> PERRONE, Nicolás, op. Cit. p. 357.

no es relevante ni se pronuncia sobre la conveniencia o no de que la propiedad que no es derecho humano deba tender más hacia la propiedad privada o hacia la propiedad social; pues dicha definición es de carácter político y debe quedar al derecho interno, teniendo como única limitación la propiedad que sí es derecho humano; esto es, la propiedad personal conceptualizada por Rawls.

En definitiva, y sin ánimo de ser exhaustivos, hemos destacado siete ideas o planteamientos que nos parecen esenciales respecto de la regulación de la propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos, que nos ayudan a entenderla en su dimensión republicana:

1. El derecho internacional de los derechos humanos ha reconocido ampliamente la propiedad, y la regula en forma robusta.
2. La regulación, reconocimiento y protección de la propiedad en el derecho internacional de los derechos humanos sólo se entiende en su relación con los valores de la libertad, igualdad, dignidad y democracia.
3. La propiedad es un derecho humano en dos dimensiones: primeramente y de mayor relevancia, es un derecho humano el acceso a la propiedad. En segundo lugar, y con un grado más restringido, se reconoce el derecho humano de propiedad (ya constituida).

4. En ambas dimensiones, la propiedad es un derecho humano y requiere resguardo en esta disciplina solo en la medida que se garantice un nivel de vida digna, esto es, un mínimo vital. Como corolario, cuando la propiedad se ejerce para incrementarla con el solo ánimo de lucro, pierde su calidad de derecho humano, y pasa a ser regulado por la ley civil.
5. La propiedad como derecho humano es un derecho económico social y cultural, y como tal, forma parte de un “bloque” de derechos que deben ser protegidos e interpretados en forma conjunta. En ese sentido, el reconocimiento de la propiedad como derecho humano es amplio en cuanto a su contenido.
6. Los derechos económicos, sociales y culturales pueden ser siempre enfocados desde una perspectiva de propiedad.
7. Los derechos económicos, sociales y culturales permiten la realización de la libertad y de los derechos civiles y políticos.

## **DERECHO DE PROPIEDAD VERSUS DERECHO A LA PROPIEDAD: UN DELICADO EQUILIBRIO**

Hemos revisado en este capítulo dos ideas sobre la propiedad, según si nos situamos antes o después de su adquisición. En efecto, revisamos que la propiedad privada ya constituida ha sido asociada estrechamente con el

ejercicio del poder y los sistemas de gobierno. De otro lado, la propiedad previa a su constitución ha sido reconocida ampliamente por el derecho internacional como uno de los derechos económicos, sociales y culturales más relevante y robusto.

Ambas ideas de la propiedad forman parte de su concepción republicana, en la medida que desde perspectivas y en dimensiones distintas, contribuyen a la realización de los cuatro valores en que se debe fundar un estado social y democrático de derechos, a saber: la libertad, la igualdad, la dignidad y la democracia.

Consideramos que la concepción republicana de la propiedad, a través del reconocimiento de estas dos ideas de la propiedad y sus consecuencias, es la única que logra conjugar los cuatro valores señalados, sin que colisionen entre sí. Con todo, el presente trabajo no pretende cumplir con la ambiciosa tarea de probar esta teoría “en el área chica”, sino que ha buscado ser una primera aproximación que permita identificar los lineamientos generales que debiera seguir el debate en torno a la propiedad en el siglo XXI, para nuestro país.

### **CAPÍTULO III**

## **ELEMENTOS PARA UNA TEORÍA DE LA PROPIEDAD EN EL SISTEMA POLÍTICO CHILENO**

En el primer capítulo de este trabajo, revisamos los diversos discursos levantados en Chile tanto por los defensores como por los detractores del proceso de reforma agraria.

En el segundo capítulo, por su parte, hicimos un breve recorrido por las diversas ideas que han sido asociadas a la propiedad desde una perspectiva republicana.

En esta sección, intentaremos responder a dos cuestiones que nos hemos planteado al inicio de esta investigación, a saber: En primer lugar, por qué nos parece relevante revisar hoy nuevamente el proceso de reforma agraria en Chile. En segunda instancia, intentaremos identificar algunas de las ideas republicanas de la propiedad en los discursos de la reforma agraria chilena, con miras a identificar las ideas que hoy podrían ser una base para el proceso deliberativo que actualmente vive nuestro país.

Con respecto a las dos interrogantes planteadas anteriormente, sostenemos que el proceso de reforma agraria es fundamental para el desarrollo del concepto de propiedad en la actualidad en nuestro país, atendido

que en dicho proceso histórico es posible identificar en forma tangible la existencia de un germen de la concepción republicana de la propiedad. Asimismo, consideramos que a pesar de los esfuerzos de la dictadura por eliminar dicho germen, muchas de esas ideas han subsistido hasta nuestros días, y paulatinamente han ido recobrando su fuerza, de cara a la propuesta de una nueva Constitución para Chile.

#### **40 AÑOS DESPUÉS**

Revisar el proceso de reforma agraria chileno es sorprendentemente actual. Ya durante el año 2014, durante el proceso de discusión y aprobación parlamentaria de la reforma tributaria, en diversos medios nacionales podíamos encontrar defensas de la propiedad privada y de la propiedad social. Los sectores conservadores del país defendieron tajantemente su derecho de propiedad privada, a la libre iniciativa económica; y manifestaron por qué consideraban que la reforma tributaria acarrearía necesariamente una afectación ilegal y arbitraria de dichas garantías. Incluso, llegó a vislumbrarse

una verdadera “campaña del terror”<sup>289</sup> en cuanto a que los efectos de la reforma serían negativos para la economía y la inversión extranjera<sup>290</sup>.

Los sectores que apoyaron la reforma tributaria, por su parte, invocaron en forma incesante el principio redistributivo que existía detrás de dicho proyecto, que en última instancia acarrearía una mayor recaudación para que el Estado pudiere financiar su agenda social; especialmente en cuanto a la reforma educacional y a las políticas de asistencia pública. El fundamento más importante de la reforma tributaria era, en definitiva, la igualdad, la dignidad y el fortalecimiento de la democracia.

Las expresiones utilizadas por todos los sectores en nuestros días, en comparación con los discursos en torno a la propiedad en las décadas de 1960 y 1970 son casi idénticas. Bajo el riesgo de incurrir en reduccionismos, consideramos que los diversos sectores han recuperado sin grandes variaciones las ideas sobre la propiedad que tenían hace 40 años. El Chile de hoy es quizás un país de mejores estadísticas. Con menos pobreza y con un mercado más grande. Sin embargo, las características esenciales de nuestra

---

<sup>289</sup> La utilización del miedo como argumento disuasivo de las afectaciones a la propiedad privada tienen larga data, y han sido analizados recientemente en el caso chileno en CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo (2014), op. Cit.

<sup>290</sup> Sólo a modo de ejemplo, entre otros: MARTÍNEZ, Rafael. 2014. Derecho de propiedad y reforma tributaria. Diario Financiero, Santiago, 07 de octubre de 2014. COLUMNISTA DE THE WALL STREET JOURNAL dice que estrategia de Bachelet es empobrecer a inversionistas "para que la inequidad caiga". 2014. El Mostrador, Santiago, 03 de noviembre de 2014. RADIC, Sandra. 2014. "No maten al mensajero": el pedido de las auditoras a sus clientes cuando les explican la Reforma Tributaria. El Mostrador, 17 de octubre de 2014. SEBASTIÁN PIÑERA ASEGURA QUE reformas impulsadas por el actual Gobierno son un “duro golpe” para el país. 2014. The Clinic Online, Santiago, 09 de abril de 2015.

economía –predominantemente terciaria y orientada al consumo, con prevalencia de las importaciones– se han mantenido en forma constante durante el siglo XX y XXI. El rol que a comienzos del año 1900 tenía el salitre, hoy bien podemos afirmar que lo ocupa el cobre.

Lo anterior no significa que desconozcamos los diversos procesos que buscaron modificar lo anterior, tales como la instauración del modelo ISI en la primera mitad del siglo XX, o la economía de corte socialista del gobierno del Presidente Allende. Lo que ocurre es que las clases propietarias han logrado desarticularlos antes de que alcanzaran su consolidación. El ejemplo más evidente es la Constitución de 1980, cuyo contenido fue impuesto por la Junta Militar. En efecto, como señala Muñoz, “[l]a Constitución actualmente vigente nace como reacción al proceso de transformación del derecho de propiedad llevado a cabo entre 1965 y 1973”<sup>291</sup>. En efecto, Muñoz destaca que para la Comisión Ortúzar, “[l]a iniciativa particular no puede existir, y menos tener la proyección que el desarrollo del país requiere, sin fortalecer el derecho de propiedad (...), fundamento de todas las libertades”<sup>292</sup>. En el mismo sentido, Cristi sostiene que la Constitución redactada por Jaime Guzmán puede ser

---

<sup>291</sup> MUÑOZ, Fernando. 2013. La Constitución de la desigualdad, op. Cit. pp. 101-102.

<sup>292</sup> Extracto de la primera sesión de la CENC realizada el 24 de septiembre de 1973, citado por MUÑOZ, Fernando. 2013. La Constitución de la desigualdad, op. Cit. pp. 101-102.

entendida como un ardid “*para soslayar los efectos del sufragio universal y anular el gobierno de la mayoría*”<sup>293</sup>.

En 1958, Jorge Ahumada escribió que “*a partir de la Guerra del Pacífico, la producción nacional (...) creció rápidamente; los chilenos vieron mejorar su patrón de vida a través de un vehículo –el salitre-, sin verse obligados a llevar a cabo todas las modificaciones que tuvieron que introducir en su estructura económico-social todos los otros países que desearon y consiguieron aumentar su producción. Entre 1880 y 1920, para mejorar su patrón de vida, Chile no precisó modernizar su agricultura, ni crear una industria manufacturera, ni transformar la esencia rural paternalista de su organización social. Su experiencia fue semejante a la de una familia que recibe su comida de fuera y que por eso no tiene que preocuparse de arreglar la cocina. Le basta tener presentable el salón*”<sup>294</sup>. A pesar de los intentos desplegados por diversos sectores en la segunda mitad del siglo XX, el modelo económico neoliberal se ha impuesto en nuestro país, en gran parte gracias a la institucionalidad instaurada por la dictadura en la Constitución de 1980, lo que hoy se traduce en un sistema evidentemente individualista en que tanto la doctrina como la jurisprudencia cada vez más han intentado, con urgencia, reinterpretar para otorgarle un enfoque de derechos. Lamentablemente, el diagnóstico de Ahumada continúa siendo certero: Chile se encuentra en medio de una crisis,

---

<sup>293</sup> CRISTI, Renato. El pensamiento político de Jaime Guzmán. Una biografía intelectual. 2ª ed. Santiago, LOM Ediciones, 2011, p. 161.

<sup>294</sup> AHUMADA, Jorge. 1958. En vez de la miseria. Santiago, Ediciones BAT, p. 23.

que tiene su origen “en la falta de armonía de las distintas instituciones, actividades y valores nacionales”<sup>295</sup>. Asimismo, dijo que “uno de los problemas que quedó sin resolver fue el de la formación de una conciencia cívica”<sup>296</sup>. Finalmente, afirmó que “es totalmente ilusorio pensar que los problemas económicos, políticos y sociales se podrán resolver sin la formación de esa conciencia”<sup>297</sup>.

Con todo, consideramos que hoy –a diferencia, quizás, de la década de 1970– existen las condiciones necesarias para enfrentarnos como sociedad al problema de la formación de la conciencia cívica de la que hablaba Ahumada; y que hoy es llamada por la doctrina como “cohesión social”<sup>298</sup>.

Para permitir y orientar el debate anterior, analizaremos cómo las dos ideas de propiedad asociadas a su concepción republicana, que identificamos en el capítulo anterior, ya se encontraban presentes en el debate en torno a la reforma agraria; y cuáles serían las razones por las cuales consideramos que si hoy nos enfrentamos nuevamente a esa discusión, los resultados serían mucho más fructíferos.

---

<sup>295</sup> AHUMADA, Jorge, op. Cit. p. 20.

<sup>296</sup> AHUMADA, Jorge, op. Cit. p. 26.

<sup>297</sup> AHUMADA, Jorge, op. Cit. p. 27.

<sup>298</sup> ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales Vol. II. Santiago, LOM Ediciones.

## LA PROPIEDAD Y EL PODER

Como habíamos señalado en el capítulo precedente, la primera idea de la propiedad de raigambre republicana consiste en el reconocimiento de la estrecha relación que habría entre la propiedad y el poder, de modo que su mutua interdependencia, enmarcada dentro de los valores de la libertad, igualdad, dignidad y democracia; contribuyen a garantizar el ejercicio de la libertad y el respeto de las minorías.

Desde una perspectiva histórica, la relación de propiedad y poder no es desconocida. Así, p.e., Cousiño y Ovalle analizan largamente la función política que cumplía el patrón en los latifundios existentes en las décadas de 1960: “(...) *el patrón era una autoridad que llevaba a cabo todo tipo de tareas y gobernaba todo lo que sucedía en la hacienda, reglamentando los trabajos, imponiendo orden, impartiendo educación y ayudando a los enfermos (...)*”<sup>299</sup>. Así. “(...) *la idea de una transformación del régimen que prevalecía en el campo atañía también al sistema político imperante en las zonas rurales, donde el campesinado otorgaba al patrón un poder político no despreciable*”<sup>300</sup>.

A mayor abundamiento, en la entrevista que Cousiño y Ovalle efectúan a Jacques Chonchol, éste último reconoce que “[e]n Chile la idea fundamental de la Reforma Agraria comprendía las dos cosas. Se trataba de terminar con el sistema tradicional que había tenido el campesino en la zona central, terminar

---

<sup>299</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 23.

<sup>300</sup> *Ibíd.*

*fundamentalmente con el dominio de la hacienda y con el poder de los latifundistas. Hay que acordarse de que en esa época los campesinos estaban obligados a votar por los candidatos de los patrones, no había libertad electoral, y eso reforzaba mucho a los dos partidos tradicionales que había, el Liberal y el Conservador”<sup>301</sup>.*

En el mismo sentido, en relación con la clase propietaria que ejercía el control mayoritario de los latifundios en Chile, Chonchol señala que “(...) los propietarios (...) miraban esto más como poder político que como una actividad económica”, insinuando que lo relevante de mantener la propiedad sobre la tierra productiva decía relación con el resguardo de sus esferas de poder, más que con el deseo de enriquecerse a partir de ella<sup>302</sup>.

Del mismo modo, Cousiño y Ovalle señalan que “[s]i bien en esa época el voto urbano era más importante que el voto campesino, un objetivo claro de la Reforma Agraria sería evitar el ejercicio de este poder que ostentaban los agricultores. Al respecto, Jacques Chonchol subraya que con el progresivo aumento de la masa electoral, producto de la incorporación de las mujeres al derecho a voto y el aumento de la alfabetización –que era requisito para votar hasta principios de la década de 1970- en la década del sesenta se generó una lucha entre los partidos por conquistar el voto campesino, para lo cual era fundamental la realización de una reforma agraria (...). Sobre esta materia,

---

<sup>301</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 90.

<sup>302</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit p. 91.

*interesa puntualizar que lo que prevalecía en las zonas rurales no era tanto el cohecho, sino el voto cautivo de los inquilinos y el control que podía ejercer el patrón si así lo deseaba*<sup>303</sup>.

Las ideas de Jacques Chonchol nos parecen de suyo relevante. Como habíamos señalado anteriormente, Chonchol fue el principal ideólogo detrás del proceso de reforma agraria en los gobiernos de Eduardo Frei y Salvador Allende. Si bien Chonchol no lo cita directamente, sus propuestas y consideraciones en torno a la relación de la propiedad con el poder tienen matices comunes con las ideas de Harrington. Al respecto, es importante señalar que el ingeniero agrónomo recibió gran parte de su educación superior en Europa –en Francia y en Inglaterra–, por lo que no nos resultaría sorprendente descubrir que en dicha experiencia académica pudo haber conocido la obra de Harrington, quien trató en detalle el problema de la tenencia de la tierra.

En relación con este último autor, y en particular con el lugar que asigna en una sociedad a las leyes agrarias y a las leyes del sufragio, Juan Carlos Gómez realiza una revisión aplicada de las mismas en el caso chileno<sup>304</sup>.

A partir de la enumeración que hace el filósofo político Robert Dahl respecto de las condiciones que debe reunir un sistema para alcanzar la

---

<sup>303</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. Cit. p. 24. En el mismo sentido, ver también: CHONCHOL, Jacques. 1970. Poder y Reforma Agraria en la experiencia chilena. En: PINTO, Aníbal y otros. Chile hoy. México, Siglo Veintiuno. Pp. 267-268. CORREA, Sofía, op. Cit. pp. 236-237.

<sup>304</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit.

democracia, Juan Carlos Gómez efectúa un análisis pormenorizado de la evolución que tuvo entre 1925 y 1973 el acceso y ejercicio del sufragio en Chile; y su relación con las normas regulatorias de la propiedad. Al respecto, Gómez sostiene que en Chile, a diferencia de lo que propone la mayoría de la doctrina nacional, el régimen democrático sólo fue pleno y total entre 1958 y 1973, “*siendo precedido por dos regímenes políticos de carácter no democrático. Entre 1932 y 1948 se desarrolló un régimen político semi-democrático excluyente y entre 1948 y 1958 un régimen democrático electoral*”<sup>305</sup>. Lo anterior en virtud de la mayor o menor restricción jurídica y fáctica del derecho a voto.

Según Gómez, en la década de 1930, los sectores propietarios, las capas medias y ciertos sectores trabajadores urbanos acordaron un “pacto de dominación social y política”; en virtud del cual “*concordaron en función del desarrollo capitalista industrial excluir de la ciudadanía a los campesinos y campesinas, negándoles sus derechos sociales y económicos, otorgándoles una precaria y reducida participación política de carácter electoral, en donde estos sectores podían votar pero no elegir*”<sup>306</sup>. En efecto, para Gómez, la democracia en Chile ha sido limitada en forma permanente por los poderes sociales, políticos y económicos de las clases propietarias, las que “*se han*

---

<sup>305</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 9.

<sup>306</sup> *Ibíd.* El subrayado es nuestro.

*constituido en la frontera misma de la construcción de la democracia plena*<sup>307</sup>. Así, el proceso de reforma agraria reviste una especial importancia para Gómez, atendido que dio inicio a lo que él denomina como la “*democratización de la propiedad*”<sup>308</sup>. En efecto, como revisamos en el primer capítulo de este trabajo, a partir de la aprobación de la reforma constitucional de 1967, junto con la promulgación de la Ley de Sindicalización Campesina el mismo año, y las reformas políticas introducidas en 1969, el autor sostiene que se puso fin al pacto de dominación social, dando lugar a la consolidación de una democracia plena.

Producto de lo anterior, Gómez sostiene que se dio inicio a una crisis del Estado en términos similares a los planteados por Harrington, en el sentido de que la nueva estructura que se quiso dar a la propiedad paulatinamente había dejado de reflejar el balance de poder; provocando una reacción armada que buscó su restablecimiento. De este modo, para Gómez históricamente el Estado chileno había sido diseñado para proteger la propiedad privada de las clases dominantes. Gabriel Salazar se ha manifestado en el mismo sentido, al señalar que “[e]l Estado portaliano de los mercaderes fue siempre sustentado por una minoría. Si hubiese habido elecciones libres, las habrían perdido todas. Portales se dio cuenta de que no podría gobernar si el régimen era democrático (...)”, y considera que dicho Estado autoritario, si bien ha sufrido modificaciones, ha

---

<sup>307</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. p. 10.

<sup>308</sup> GÓMEZ, Juan, op. Cit. pp. 203-217.

permanecido vigente hasta nuestros días, al alero de las instituciones que han permitido su dominación, y de las fuerzas armadas<sup>309</sup>.

Consideramos que la asociación que efectúa Gómez entre la propiedad, el sufragio y el poder es acertada. En ese sentido, efectivamente es posible identificar en los discursos de la reforma agraria determinadas ideas que reconocen dicha relación. Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que hasta 1973, no necesariamente la asociación de la propiedad con el poder coincide con la idea republicana de la propiedad, sino todo lo contrario. Así, han sido las clases propietarias dominantes quienes han abusado de sus nichos de poder para adaptar las instituciones del Estado a sus propios intereses particulares; desplegando una serie de medidas tanto democráticas como autoritarias para instaurarlas. Este quizás es el gran puente que recién hoy estamos intentando cruzar. Prueba de lo anterior es el reciente escándalo que ha hecho tambalear a la clase política chilena y que evidencia precisamente la relación viciada que hasta ahora se ha dado entre la propiedad y el control del poder, en los conocidos Casos “Penta”, “SQM” y “Caval”, por lo que un primer paso para acercarnos a una dimensión republicana de la propiedad consiste en sincerar la relación entre propiedad y poder, para avanzar hacia su regulación y contextualización en un estado social y democrático de Derecho.

---

<sup>309</sup> LAVQUEN, Alejandro. 2009. Chile al desnudo: Entrevista a Gabriel Salazar Vergara sobre su libro Mercaderes, empresarios y capitalistas. Revista Punto Final, 17 de septiembre de 2009, N° 694.

Así, consideramos que si bien en el proceso de reforma agraria se pueden identificar ciertas ideas asociadas a Harrington y su teoría sobre el balance de poder; éstas no lograron alcanzar un raigambre republicano, toda vez que no logran afirmar el compromiso con la democracia, la libertad y la igualdad, sin perjuicio de que constituyen un “germen” de dicha concepción, que hoy podría servirnos de base para avanzar en el debate.

## **LA PROPIEDAD, LA DIGNIDAD Y LOS DERECHOS HUMANOS**

Como se puede apreciar en el capítulo primero, la mayor parte de los discursos que promovían la reforma agraria aludían a la urgencia de la misma con miras a la redistribución de la propiedad y la consolidación de una igualdad material mínima para todas las personas. Tal es el caso de los discursos de la Iglesia Católica, las instituciones internacionales nacidas al alero de la Alianza Para El Progreso, y un sector importante del socialismo y la Unidad Popular. En efecto, los escritos de Jacques Chonchol, los discursos políticos, los estudios efectuados en el contexto de la Alianza para el Progreso y la doctrina social de la Iglesia, tienen en común la propuesta de una concepción de la propiedad que es funcional al bien común y la consolidación de la democracia.

A pesar de que la fundamentación de la reforma agraria siempre fue más bien de índole fáctica y estadística; podemos rescatar ciertas luces que nos demuestran que su trasfondo –al menos hasta 1970– dice relación con el

reconocimiento de la dignidad humana y el reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales en tanto ésta era la mejor forma de garantizar un mínimo vital y una vida digna.

Así, p.e. Allende sostenía que *“una estructura económica caracterizada por la propiedad privada de los medios de producción fundamentales, concentrados en un grupo reducido de empresas en manos extranjeras, y de un número ínfimo de capitalistas nacionales, es la negación misma de la democracia. Un régimen social es auténticamente democrático en la medida que proporciona a todos los ciudadanos posibilidades equivalentes, lo que es incompatible con la apropiación por una pequeña minoría de los recursos económicos esenciales del país. Avanzar por el camino de la democracia exige superar el sistema capitalista, consubstancial a la desigualdad económica”<sup>310</sup>.*

Sin perjuicio de lo anterior, consideramos que a partir de 1970 las ideas sobre la propiedad impulsadas por el gobierno se alejan paulatinamente de una concepción republicana de la propiedad. En efecto, Allende llegó a sostener que la propiedad debía ser social y administrada colectivamente, lo que evidencia un alejamiento –aunque preliminar– de la igual libertad. Así, p.e. Correa y otros consideran que la concepción de propiedad adoptada por la Unidad Popular era bastante limitada, debido a que la mayoría de los predios dados a campesinos para su explotación fueron entregados a asentamientos, esto es, un grupo de

---

<sup>310</sup> Salvador Allende, Mensaje de S. E. Presidente de la República ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1972.

familias organizadas; que venían a ser una “fórmula ecléctica”, habida consideración de la falta de preparación en gestión empresarial del campesinado de la época. Así, los autores destacan que “(...) *en la misma Democracia Cristiana había importantes sectores que presionaban para que en el ámbito rural se creara un área de propiedad social, no muy bien definida, como una manera de ir alejándose de las fórmulas capitalistas e ir avanzando hacia un ‘socialismo comunitario’, modelo de escasa claridad programática (...)*”<sup>311</sup>. Lo anterior se confirma en el hecho de que la relación entre los predios asignados a familias versus los predios asignados a asentamientos era de seis mil a treinta mil<sup>312</sup>.

Si bien consideramos que en forma generalizada los defensores de la reforma agraria no lograron distinguir la dicotomía propiedad personal versus propiedad privada introducida por Rawls, es necesario destacar la obra de Jacques Chonchol y Julio Silva, titulada *El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina*<sup>313</sup>. La obra original de Chonchol aborda la propiedad desde una perspectiva cristiana, estudiando muy de cerca las diversas encíclicas que dieron lugar a la Doctrina Social de la Iglesia. A partir de dichas ideas, Chonchol y Silva proponían una propiedad de índole comunitaria.

---

<sup>311</sup> CORREA, Sofía y otros. 2001. *Historia del Siglo XX chileno*, Santiago, Sudamericana, pp. 214-215.

<sup>312</sup> COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica, op. cit., p. 49

<sup>313</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit.

Dentro de sus principales ideas, los autores rechazaron el origen natural de la propiedad, adhiriendo a la teoría relacional de la misma<sup>314</sup>. Asimismo, reconocían que *“el fundamento de la propiedad (...) es que en la práctica vendría a ser un instrumento o institución eficaz para que los bienes cumplan su fin natural de servir a todos los hombres. El bien común y no otra cosa es la norma suprema que la justifica (o la condena)”*<sup>315</sup>.

Más adelante, Chonchol y Silva afirman que *“la imagen de la propiedad como una institución absoluta, inseparable del hombre, es un puro mito creado bajo la influencia de los grandes propietarios que han dominado la sociedad”*<sup>316</sup>.

Finalmente, en cuanto a la doctrina social de la iglesia que sostenía el origen natural de la propiedad, los autores señalaron que *“otro modo de formular esta misma doctrina es distinguiendo entre los bienes necesarios (o indispensables) a la vida y los no necesarios, siendo de derecho natural solo la propiedad de los primeros”*<sup>317</sup>. Si bien es contradictorio en cuanto al origen natural de la propiedad, lo que nos interesa de lo anterior es que Chonchol y Silva lograron diferenciar lo que llamaron una “propiedad humana” versus una “propiedad capitalista”. Así, en relación con la primera, los autores señalan que se refería a *“la propiedad de la casa en que se vive, de los bienes inmediatos que rodean a la familia humana y que ésta usa”*. Por el contrario, a la propiedad

---

<sup>314</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 48.

<sup>315</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 52.

<sup>316</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 53.

<sup>317</sup> SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques, op. Cit. p. 55.

capitalista la denominan “*propiedad de explotación*”, afirmando que las encíclicas defienden a la primera de ellas y no a la segunda.

Estos términos son muy similares al numeral 3 del artículo 21 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que hace referencia a la usura y a la proscripción de la explotación del hombre por el hombre. En efecto, el año 2009 se produjo la reimpresión de esta obra que en su momento marcó a la sociedad chilena en cuanto a la concepción de la propiedad; y en su prólogo a la nueva edición, Chonchol se remite ahora expresamente a la noción de derechos humanos.

A partir de la obra antes reseñada, podemos concluir con creces que la segunda idea de la concepción republicana de la propiedad encontró sus primeras manifestaciones en nuestro país en el proceso de reforma agraria. Si bien consideramos que las ideas de Chonchol y Silva no lograron permear hacia el proyecto concreto de la reforma, desde una perspectiva filosófica se acercaban bastante a las ideas de raigambre republicana, y hoy se mantienen plenamente vigentes.

\* \* \*

## CONCLUSIONES

Cuando comenzamos esta investigación, planteamos que nuestro objetivo principal consistía en determinar la existencia de un hilo conductor entre lo ocurrido en Chile entre 1925 y 1973 y la actualidad nacional en torno a la propiedad.

Así, en el capítulo primero encontramos una recopilación de los discursos expuestos por los diversos actores de la vida nacional durante el proceso de reforma agraria en nuestro país; depurando las ideas bases – de corte más bien dogmático-jurídico – y presentándolas libres de estadísticas y de datos prácticos.

A continuación, en el capítulo segundo distinguimos dos dimensiones de la propiedad que consideramos esenciales para desarrollar una concepción republicana de la propiedad, esto es, el derecho de propiedad y el derecho a la propiedad. Con respecto a la primera, identificamos las ideas centrales de la relación entre la propiedad, el balance de poder y el Estado; deslindando claramente cómo estos tres elementos se articulan y relacionan entre sí para separarse de una perspectiva neoliberal de la propiedad, que ha sido preponderante hasta nuestros días.

En cuanto a la segunda idea de la propiedad, realizamos una revisión de la teoría de John Rawls, quien fue uno de los primeros en afirmar a la propiedad

como un derecho humano. Son estas ideas, especialmente la noción de la “igual libertad” y de la propiedad humana las que consideramos esenciales para la consolidación de un estado social y democrático en Chile. Asimismo, realizamos una revisión transversal de las ideas aisladas que existen en el sistema interamericano de DDHH respecto de la propiedad como un derecho humano; trabajo que no ha sido desarrollado en forma extensa por la doctrina.

En el capítulo tercero de esta investigación buscamos trazar el hilo conductor, por más delgado que éste fuese, entre lo ocurrido antes de la dictadura militar y luego del retorno a la democracia.

Si bien el objetivo del golpe de estado de 1973 y de quienes participaron en la dictadura militar consistía precisamente en erradicar tanto de la vida pública como de la institucionalidad chilena las ideas de raigambre republicano que habían comenzado a gestarse en nuestro país, la evolución que ha tenido Chile en la última década es una señal evidente de que no lo lograron. La institucionalidad actual, si bien se ha considerado relativamente estable desde 1980, tiene una base más bien de barro, que a ratos se torna movediza y flexible. Podemos anticipar que el proceso deliberativo que se está viviendo hoy – y que eventualmente podría desembocar en un proceso constituyente – está íntimamente conectado con la evolución que había tenido la vida política chilena hasta 1973; como parte del curso natural que debe tener el desarrollo y consolidación de la democracia en un estado moderno.

La principal ventaja de nuestros días es que hoy tenemos más herramientas y el país se encuentra en un grado de madurez mayor para enfrentarse a esta deliberación. Del mismo modo, la tradición del derecho internacional de los Derechos Humanos ha tenido una evolución exorbitante en la segunda mitad del siglo XX, y hoy se erige como uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático.

Es en este contexto que nuestra investigación busca ser un aporte, en conjunto con una serie de obras dedicadas a analizar el problema de la igualdad, la libertad, la propiedad, la democracia, la dignidad y el poder en nuestro país; y muchas de las cuales son recogidas en este trabajo. Así, estas temáticas no podrían tener más actualidad, ni ser más vigentes. Nuestro país mantiene un debate pendiente, que por fin está destrabándose, en torno al lugar que la nación debe asignar a la propiedad, a la libertad, a la dignidad y a la igualdad; y esta investigación ha logrado dar ciertas luces en cuanto a clarificar de qué modo es posible compatibilizar estos elementos para contribuir al desarrollo y establecimiento de un estado social y democrático de Derecho en Chile.

Así, el desafío consiste en que la Carta Fundamental logre consagrar una protección equilibrada de la propiedad en sus dos dimensiones y en forma sistemática, construyendo un bloque de derechos que permita por una parte el acceso a la propiedad – a través de la protección del trabajo, la libre iniciativa

económica, salud, educación, entre otros –, así como la protección razonable de la propiedad ya adquirida; ambas en una lógica de tender al bien común. Estamos convencidos de que tal es la única forma en que todas las personas podrán alcanzar una igual libertad y avanzar hacia la consolidación de nuestra democracia.

## BIBLIOGRAFÍA

### ARTÍCULOS Y OBRAS

ABRAMOVICH, Víctor. 2004. Líneas de trabajo en derechos económicos, sociales y culturales: herramientas y aliados. En: ZALAUQUETT, José (coord.). Grupo de reflexión regional. Temas de derechos humanos en debate. Santiago, Centro de Derechos Humanos Universidad de Chile e Instituto de Defensa Legal.

ACCATINO, Daniela. 2013. Más democracia es más igualdad: los cambios necesarios para que el voto de cada ciudadano tenga igual valor. En: MUÑOZ, Fernando (ed.). Igualdad, inclusión y derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria. Santiago, LOM Ediciones.

AHUMADA, Jorge. 1958. En vez de la miseria. Santiago, Ediciones BAT.

BRAHM, Enrique. “El concepto de propiedad en la ley número 15.020 sobre reforma agraria”, en: Revista Chilena de Derecho, Vol. 21 (1). Santiago, Universidad Católica. 1994.

CASTRO, Érika, RESTREPO, Olga y GARCÍA, Laura. 2007. Historia, concepto y estructura de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudios Socio-Jurídicos 9: 70p.

CASTRO, Javiera. La influencia de la revolución cubana en el imaginario de las derechas política y mediática, 1958-1962. Santiago, Universidad Diego Portales. Serie documentos de trabajo N° 5. 2014.

CEA, José Luis. 2. Tratado de la Constitución de 1980 (La Constitución Económica). Santiago, Editorial Jurídica de Chile, 1988.

CHAPARRO, Leoncio. Colonización y Reforma Agraria: Hacia una distribución más justa de la tierra en Chile. Santiago, Imprenta Nacimiento, 1932.

CHONCHOL, Jacques. El desarrollo de América Latina y la reforma agraria. Santiago, Editorial del Pacífico, 1964.

CHONCHOL, Jacques. "Poder y reforma agraria en la experiencia chilena", en: Chile, hoy. México, Editorial Siglo XXI. 1970.

CHONCHOL, Jacques. "La reforma agraria en América Latina", en: Proceso Agrario en Bolivia y América Latina. La Paz, PLURAL Editores, 2003. [En línea]. Disponible en la World Wide Web: < <http://biblioteca.clacso.edu.ar/Bolivia/cides-umsa/20120904012018/10reforma.pdf>>

CONFERENCIA EPISCOPAL DE CHILE. La Iglesia y el problema del campesinado chileno. Santiago, marzo de 1962. [En línea]. Disponible en la World Wide Web: < [http://documentos.iglesia.cl/conf/doc\\_pdf.php?mod=documentos\\_sini&id=968](http://documentos.iglesia.cl/conf/doc_pdf.php?mod=documentos_sini&id=968)>

CORPORACIÓN DE REFORMA AGRARIA. La Reforma agraria Chilena. Ley 15.020. Santiago, Corporación de Reforma Agraria, 1963.

CORREA, Sofía. Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX. Santiago, Editorial Sudamericana, 2005.

CORREA, Sofía y otros. 2001. Historia del Siglo XX chileno, Santiago, Sudamericana.

COUSIÑO, Ángela y OVALLE, María Angélica. Reforma Agraria Chilena. Santiago, Memoriter, 2003.

CRISTI, Renato. El pensamiento político de Jaime Guzmán. Autoridad y Libertad. Santiago, LOM Ediciones, 2000.

CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo. La República en Chile. Teoría y práctica del constitucionalismo republicano. Santiago, LOM Ediciones.

CRISTI, Renato y RUIZ-TAGLE, Pablo. 2014. El constitucionalismo del miedo. Propiedad, bien común y poder constituyente. Santiago, LOM Ediciones. 19p.

ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales Vol. II. Santiago, LOM Ediciones.

ESPINOSA, Juan. 2008. Derechos humanos, globalización y derecho al desarrollo. En: ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.).

Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. II. Santiago, LOM Ediciones.

EVANS DE LA CUADRA, Enrique. 2004. Los Derechos Constitucionales Tomo III. 3ª ed. Santiago, Editorial Jurídica.

FERMANDOIS VÖHRINGER, Arturo. 2005. Inaplicabilidad de la Ley de Monumentos Nacionales: hacia la inconstitucionalidad de la expropiación regulatoria en Chile. En: Sentencias destacadas. Santiago, Instituto Libertad y Desarrollo.

FONTAINE, Arturo. La Tierra y el Poder, Reforma agraria en Chile (1964-1973), Santiago, Zigzag, 2001.

GARCÍA, Antonio. Dinámica de las reformas agrarias en América Latina. Santiago, Icir. 1967.

GARRIDO, José (ed.). Historia de la Reforma Agraria en Chile. Santiago, Editorial Universitaria, 1988.

GARRIDO, José. Observaciones sobre la Reforma Agraria y la Alianza para el Progreso. Planteamientos expuestos en las Jornadas de la Alianza para el Progreso, Santiago 27 al 29 de agosto de 1963, en: Economía y Finanzas 27(238): 1820.

GÓMEZ, Juan. La frontera de la democracia: el derecho de propiedad en Chile, 1925-1973. Santiago, Lom Ediciones, 2004.

HOPENHAYN, Martín y GUTIÉRREZ, Verónica. 2008. Derechos, reconocimiento y reparto frente a actores discriminados. En: ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales. Vol. II. Santiago, LOM Ediciones.

LÓPEZ, Juan. Revistas "Mensaje" y "Política y Espiritu" Período 1958-1964. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 1994.

LÓPEZ-MURCIA, Julián y MALDONADO-COLMENARES, Gabriela. 2009. La protección de la propiedad de la tierra en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y su aplicación al caso de las comunidades campesinas en Colombia. *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional* (14): 74-76.

MUÑOZ, Fernando. 2013. La constitución de la desigualdad. En: MUÑOZ, Fernando (ed.). Igualdad, inclusión y derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria. Santiago, LOM Ediciones.

MUÑOZ, Fernando. 2013. El rol del derecho en la creación de una comunidad de iguales. En: MUÑOZ, Fernando (ed.). Igualdad, inclusión y derecho. Lo político, lo social y lo jurídico en clave igualitaria. Santiago, LOM Ediciones.

NASH, Claudio. 2008. La justificación de los derechos humanos en el sistema internacional y sus consecuencias legitimadoras en una sociedad democrática [en línea]. <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/41.pdf>> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

NASH, Claudio y SARMIENTO, Claudia. 2009. Reseña de la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos. Anuario de Derechos Humanos.

NOGUEIRA, Humberto. 2013. Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales. Tomo 4. 2ª ed. Santiago, Librotecnia.

O'DONNELL, Daniel. 2007. Derecho internacional de los derechos humanos. Normativa, jurisprudencia y doctrina de los sistemas universal e interamericano. Santiago, oficina del alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos.

OFICINA DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS DERECHOS HUMANOS. Folleto informativo número 33: Preguntas frecuentes sobre los derechos económicos, sociales y culturales. Nueva York, Naciones Unidas.

OLIVARES, Marienka. Dos opiniones sobre la Alianza para el Progreso y la Ley de Reforma Agraria durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, 2004.

QUEZADA, Flavio. 2014. El derecho de propiedad privada en la Constitución chilena: un intento de sistematización. Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.

PERRONE, Nicolás. 2012. Art. 21. Derecho a la propiedad privada. En: ALONSO, Enrique. La Convención americana de derechos humanos y su proyección en el derecho argentino. Buenos Aires, Edit. La Ley.

PINTO, Aníbal y otros. Chile hoy. México, Siglo Veintiuno.

RAWLS, John. 2010. Teoría de la justicia. 2ª ed. México, Fondo de Cultura Económica.

RAWLS, John. 2011. Liberalismo político. México, Fondo de Cultura Económica.

ROGERS, Jorge. Dos caminos para la reforma agraria en Chile. Santiago, Editorial Prensa Latinoamericana S.A., 1966.

RUIZ-TAGLE Pablo y MARTÍ, José. La concepción republicana de la propiedad. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.

RUIZ-TAGLE, Pablo. 2009. Una visión democrática y liberal de los derechos fundamentales para la Constitución chilena del bicentenario. En: BORDALÍ, Andrés. Justicia constitucional y derechos fundamentales. 3ª ed. Santiago, Editorial Legal Publishing. 73p.

SILVA, Julio y CHONCHOL, Jacques. El desarrollo de la nueva sociedad en América Latina. Santiago, LOM Ediciones, 2009.

SOJO, Ana. 2008. Enfoque de derechos, políticas públicas y cohesión social. En: ERAZO, Ximena, ABRAMOVICH, Víctor y ORBE, Jorge (eds.). Políticas públicas para un Estado social de derechos. El paradigma de los derechos universales Vol. II. Santiago, LOM Ediciones.

STEWART, Rébecca. 2012. Los derechos económicos, sociales y culturales y el Derecho internacional: Breve recuento de lecciones aprendidas. En: AGUILAR, Gonzalo (coord.). Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Santiago, Librotecnia.

UNDERKUFFLER, Laura. 2003. The idea of property: its meaning and power. New York, Oxford University Press.

VENTURA, Manuel. 2004. Jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Revista IIDH 40: 88.

ZÚÑIGA, Alejandra. 2012. Las teorías de la justicia detrás de nuestra Constitución. El caso de los Derechos Sociales. En: AGUILAR, Gonzalo (coord.). Derechos económicos, sociales y culturales en el orden constitucional chileno. Santiago, Librotecnia.

## **OTROS DOCUMENTOS**

ALLENDE, Salvador. 1971. Discurso sobre la propiedad agraria, 23 de agosto de 1971.

ALLENDE, Salvador. 1972. Mensaje de S. E. Presidente de la República ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1972.

ALLENDE, Salvador. 1973. Mensaje de S. E. Presidente de la República ante el Congreso Pleno, 21 de mayo de 1973.

Carta de Punta del Este, adoptada en 1961 en Uruguay, que crea la Alianza para el Progreso.

Declaración Universal de Derechos Humanos, Aprobada y proclamada por la Asamblea General de Naciones Unidas en su resolución 217 A (III), de 10 de diciembre de 1948.

*Mater et Magistra* de Su Santidad Juan XXIII sobre el reciente desarrollo de la cuestión social a la luz de la doctrina cristiana. 1961 [En línea]. Disponible en la

World Wide Web:

[http://www.vatican.va/holy\\_father/john\\_xxiii/encyclicals/documents/hf\\_j-xxiii\\_enc\\_15051961\\_mater\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/john_xxiii/encyclicals/documents/hf_j-xxiii_enc_15051961_mater_sp.html) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

*Quadragesimo Anno* de Su Santidad Pío XI sobre la restauración del orden social en perfecta conformidad con la ley evangélica al celebrarse el 40º aniversario de la encíclica “*Rerum Novarum*” de León XIII. 1931. [En línea].

Disponible en la World Wide Web: <

[http://www.vatican.va/holy\\_father/pius\\_xi/encyclicals/documents/hf\\_p-xi\\_enc\\_19310515\\_quadagesimo-anno\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/pius_xi/encyclicals/documents/hf_p-xi_enc_19310515_quadagesimo-anno_sp.html)> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

*Rerum Novarum* del Sumo Pontífice León XIII sobre la situación de los obreros. 1891 [En línea]. Disponible en la World Wide Web:

<[http://www.vatican.va/holy\\_father/leo\\_xiii/encyclicals/documents/hf\\_l-xiii\\_enc\\_15051891\\_rerum-novarum\\_sp.html](http://www.vatican.va/holy_father/leo_xiii/encyclicals/documents/hf_l-xiii_enc_15051891_rerum-novarum_sp.html)> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

Revista Mensaje. La Iglesia chilena inicia la reforma agraria. N° 111. Santiago, 1962. [En línea]. Disponible en la World Wide Web: <[http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1962/N111\\_362.pdf](http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1962/N111_362.pdf)> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

Revista Mensaje. Alejandro Magnet: "INPROA: modelo para una reforma agraria". N° 131. Santiago, 1964. [En línea]. Disponible en la World Wide Web: [http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1964/n131\\_353.pdf](http://biblioteca.uahurtado.cl/ujah/msj/docs/1964/n131_353.pdf) (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

## **ARTÍCULOS DE DIARIOS Y REVISTAS**

Carta publicada en diario La Segunda por Benjamín Matte, presidente de la SNA; el 14 de julio de 1972.

COLUMNISTA DE THE WALL STREET JOURNAL dice que estrategia de Bachelet es empobrecer a inversionistas "para que la inequidad caiga". El Mostrador [En línea]. Disponible en la World Wide Web: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/11/03/columnista-de-the-wall-street-journal-dice-que-estrategia-de-bachelet-es-empobrecer-a-inversionistas-para-que-la-inequidad-caiga/>. (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

EFE. JORGE ERRÁZURIZ: "YA NO SOMOS la estrella que éramos, parece que el crecimiento no es el objetivo del gobierno". 2014. El Mostrador [En línea]. Disponible en la World Wide Web: <http://www.elmostrador.cl/noticias/pais/2014/10/02/jorge-errazuriz-ya-no-somos-la-estrella-que-eramos-parece-que-el-crecimiento-no-es-el-objetivo-del-gobierno/>. (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

LAVQUEN, Alejandro. 2009. Chile al desnudo: Entrevista a Gabriel Salazar Vergara sobre su libro Mercaderes, empresarios y capitalistas. Revista Punto Final, 17 de septiembre de 2009, N° 694.

MARTÍNEZ, Rafael. 2014. Derecho de propiedad y reforma tributaria. Diario Financiero, Santiago, 07 de octubre de 2014.

PÉREZ FERNÁNDEZ, Cristián, carta publicada en revista El Campesino, número 26, 1965.

RADIC, Sandra. 2014. "No maten al mensajero": el pedido de las auditoras a sus clientes cuando les explican la Reforma Tributaria. El Mostrador, 17 de octubre de 2014.

SEBASTIÁN PIÑERA ASEGURA QUE reformas impulsadas por el actual Gobierno son un "duro golpe" para el país. 2014. The Clinic Online, Santiago, 09 de abril de 2015.

VERGARA, Pilar. LAS CLAVES CONSTITUCIONALES que lo ponen en entredicho: Se sincera preocupación por derecho de propiedad. 7 de junio de 2015. El Mercurio, Reportajes, Santiago, Chile [En línea]. Disponible en la World Wide Web: <<http://diario.elmercurio.com/detalle/index.asp?id=%7ba50d6a65-7502-4a94-9c55-e6a525a86f3f%7d>> (Fecha de consulta: 15 de agosto de 2015).

## **JURISPRUDENCIA**

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas vs. Nicaragua. Sentencia del 31 de agosto de 2001.

Corte IDH. Caso “Cinco pensionistas”. Sentencia de 28 de febrero de 2003.

Corte IDH. Caso de las Masacres de Ituango vs. Colombia. Sentencia del 1 de julio de 2006.

Corte IDH. Caso de la Comunidad Mayagna (Sumo) Awas Tingni. Sentencia de 31 de agosto de 2001.

Corte IDH. Caso de la Comunidad Moiwana vs. Surinam. Sentencia del 15 de junio de 2005.

Corte IDH. Caso Abrill Alosilla y otros versus Perú. Sentencia del 4 de marzo de 2011.

Corte IDH. Ivcher Bronstein versus Perú. Sentencia del 6 de febrero de 2001.

Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga versus Ecuador. Sentencia del 6 de mayo de 2008.

Corte IDH. Caso Salvador Chiriboga versus Ecuador. Sentencia del 6 de mayo de 2008.