



UNIVERSIDAD DE CHILE

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE CIENCIAS DEL DERECHO

**LA APLICACIÓN DE LA LEY 15.020 DE REFORMA AGRARIA BAJO LOS
GOBIERNOS DE JORGE ALESSANDRI Y EDUARDO FREI COMO REFLEJO DEL
PRESIDENCIALISMO CHILENO**

Memoria para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales

Autor:

Juan Pablo Parada da Fonseca

Profesora Guía:

Sofía Correa Sutil

Santiago de Chile

Enero 2020

DEDICATORIA

A Denise y Germán

ÍNDICE

	Pág
Introducción	6
Capítulo I: La ley 15.020 de Reforma Agraria	9
1. Situación del agro previo a la dictación de la ley 15.020	9
2. Demandas por una Reforma Agraria	13
3. Antecedentes políticos de la dictación de la ley 15.020	20
4. Historia de la ley	23
4.1. Proyecto de Ley	23
4.2. Discusión Parlamentaria	27
5. Caracterización de la ley 15.020	34
5.1 Objetivos de la ley 15.020	34
5.2. Tipos de propiedad según la ley 15.020	37
5.3. Función Social de la Propiedad Agrícola en la Ley 15.020	38

5.4. Instituciones que crea la ley 15.020	40
5.5. Causales de expropiación	45
5.6. Reforma Constitucional	47
Capítulo II. Aplicación de la ley 15.020	51
1. Aplicación de la ley 15.020 durante el gobierno de J. Alessandri	51
2. Aplicación de la ley 15.020 durante el gobierno de E. Frei M.	56
Capítulo III: La Constitución de 1925 y el Presidencialismo	72
1. Presidencialismo chileno	73
2. El contrapeso de los partidos políticos	83
3. La Ley 15.020 bajo la perspectiva del Presidencialismo	87
Capítulo IV: Conclusiones	92
Bibliografía	96

RESUMEN

El objetivo de esta memoria será efectuar un análisis histórico-jurídico de la aplicación de la primera Ley de Reforma Agraria bajo dos gobiernos de tendencias ideológicas diferentes. Mientras Jorge Alessandri Rodríguez (1958-1964) aplicó la ley 15.020 con el fin de generar una política de colonización y aumento de la producción agrícola, Eduardo Frei Montalva (1964-1970) buscó generar una reforma estructural.

La metodología utilizada en el presente trabajo es producto de una recolección, análisis e interpretación de fuentes primarias y secundarias. En lo particular se utilizó como fuentes primarias la Constitución de 1925, la Ley 15.020 de Reforma Agraria, la historia de la Ley 15.020, documentos políticos, la recolección de datos cuantitativos sobre el proceso de Reforma Agraria durante los años 1964-1967, como el número de predios expropiados, la formación de los primeros asentamientos, entre otros. Por su parte, se utilizó como fuente secundaria una diversa bibliografía historiográfica sobre el proceso de Reforma Agraria.

Los resultados obtenidos dan cuenta del decisivo rol del presidencialismo chileno configurado por la Constitución de 1925 en la variación de la aplicación de una misma ley. Aquello permitió que cada Presidente le otorgara un sello propio a la ejecución del instrumento legal.

INTRODUCCIÓN

Durante julio de 2017 se celebraron 50 años de la Reforma Agraria, proceso de transformación económico-social que fue una de las más trascendentes reformas estructurales de la segunda mitad del siglo XX en Chile. El hito de esta celebración la constituyó una conmemoración que se efectuó en el Palacio de la Moneda por la promulgación de la Ley 16.640 de Reforma Agraria durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva¹. Se organizaron una serie de coloquios², diversas actividades y publicaciones en distintas universidades e instituciones, como la de Revista Anales de la Universidad de Chile³ o la del Congreso Nacional⁴.

Diferentes actores del mundo político, económico, social y cultural contribuyeron a este análisis, lo que permitió ampliar aún más el repertorio bibliográfico disponible sobre la Reforma Agraria.

¹Servicio Nacional del Patrimonio Cultural “Presidenta Bachelet conmemora los 50 años de la Reforma Agraria junto a Dirigentes Campesinos” (28 de Julio 2017) recuperado en: https://www.patrimoniocultural.gob.cl/614/w3-article-78124.html?_noredirect=1

²Universidad de Chile “Coloquio A 50 años de la Reforma Agraria en Chile. Nuevas miradas y nuevas perspectivas” recuperado en <http://www.uchile.cl/agenda/129647/coloquio-a-50-anos-de-la-reforma-agraria-en-chile>

³“50 años de la Reforma Agraria”. *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 2017

⁴*Reforma agraria chilena 50 años : Historia y reflexiones*. Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017.

Con objeto de esta celebración, me interesó desarrollar una investigación sobre la política agraria durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva antes de que la tan conmemorada Ley 16.640 se promulgara. Es importante considerar que este instrumento legal recién fue aprobado tres años después de iniciado el gobierno demócrata cristiano. ¿Qué ocurrió entonces con la Reforma Agraria durante los años 1964 a 1967? El gobierno de Eduardo Frei decidió aplicar la Ley 15.020 de Reforma Agraria de su antecesor, Jorge Alessandri Rodríguez.

Mientras Jorge Alessandri aplicó la ley 15.020 con el fin de generar una política de colonización y aumento de la producción agrícola, Eduardo Frei Montalva buscó generar una reforma estructural. Pretendemos demostrar que esta variación en el carácter de la aplicación de una misma ley se debe al sistema político presidencialista configurado por la Constitución de 1925 y a la flexibilidad en la interpretación de la Ley 15.020. Aquello permitió que cada Presidente le otorgara un sello propio a la ejecución del instrumento legal. La flexibilidad en la interpretación de la Ley permite una revalorización de la Ley 15.020, mal denominada “Ley del Macetero”, la que permitió iniciar y profundizar un proceso de reforma estructural que se encuentra relacionado con la interacción que se produjo entre el Poder Ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos.

La presente memoria se encuentra dividida en cuatro capítulos. En el primer capítulo: **“La ley 15.020 de Reforma Agraria”** analizaremos la situación del agro

previo a la dictación de la ley 15.020, las demandas por una Reforma Agraria durante el transcurso del siglo XX, los antecedentes políticos de la dictación de la ley 15.020, la historia y caracterización de la ley 15.020.

En el segundo capítulo, “**Aplicación de la ley 15.020**” estudiaremos la aplicación de la ley 15.020 bajo los gobiernos de Jorge Alessandri y Eduardo Frei Montalva.

En el tercer capítulo, “**la Constitución de 1925 y el Presidencialismo**” desarrollaremos la relación que media entre la Constitución de 1925, el Presidencialismo chileno y la Ley 15.020. Finalmente, en el cuarto capítulo estableceremos las principales **conclusiones** de esta investigación.

CAPÍTULO I

LA LEY 15.020 DE REFORMA AGRARIA

1. Situación del agro previo a la dictación de la ley 15.020 de Reforma Agraria

Durante la Colonia se gestó en la agricultura chilena un sistema económico social que persistía en pleno siglo XX: el sistema hacendal. El núcleo de este sistema lo constituían los llamados latifundios. Estos eran predios de gran tamaño que pertenecían a un único propietario⁵. La permanencia del latifundio significó una fuerte concentración de la tierra en un pequeño grupo de personas, lo que generó una desigual distribución de la propiedad agrícola. En 1955 un 4.4% de los latifundistas concentraban el 43.8% de las tierras bajo riego, mientras que un 36.9% de propietarios concentraban sólo un 2.3% de las tierras de las mismas características⁶.

⁵Correa Sutil, Sofía, *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2004, p.235

⁶Correa Sutil, Sofía, Figueroa, Consuelo, *et. al., Historia del Siglo XX chileno: Balance Paradojal*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001, p.221

Esta fuerte concentración de la propiedad era acompañada de un inevitable desaprovechamiento productivo ya que sólo el 60 por ciento de la tierra arable era utilizada, generando un constante desaprovechamiento productivo de las tierras⁷.

A la permanencia del latifundio en pleno siglo XX como al desaprovechamiento productivo de las tierras se sumaron las consecuencias de la crisis económica de 1929, lo que generó un fenómeno paradójico: Hacia 1940, Chile, que era un país con un potencial de producción agrícola mucho mayor a su volumen demográfico, se veía en la necesidad de importar alimentos. El 30% del consumo agrícola en la década de los 50 era importado⁸. De allí que la agricultura chilena fuera poco productiva, con bajo nivel de desarrollo tecnológico e incapaz de modernizar las relaciones laborales. Es decir, se había generado una “estancada transición al capitalismo agrario moderno”⁹.

Junto con la permanencia del latifundio, previo al proceso de Reforma Agraria seguía existiendo en el interior de las haciendas un sistema pre-capitalista en el cual la relaciones sociales se basaban en un paternalismo autoritario vertical que aún mantenía su legitimidad.¹⁰ Esto significaba que, a pesar de que el latifundio producía en

⁷Avendaño, Octavio, *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973. Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*, Santiago, Editorial LOM, 2017, p.200

⁸*Ibid.*, p.200. Véase también Correa Sutil, Sofía y Figueroa, Consuelo, *et. al.* (2001), *op. cit.*, p.220

⁹Bellisario, Antonio. (2013). “El fin del antiguo régimen agrario chileno (1955-1965)” . *Revista mexicana de sociología*, 75(3), 341-370. Recuperado el 18 de mayo de 2018, http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0188-25032013000300001&lng=es&tlng=es.

¹⁰Correa Sutil, Sofía y Figueroa, Consuelo, *et. al.*, (2001) *op. cit.*, p.220

el marco de un sistema capitalista, en su interior continuaba perpetuando un sistema social y económico pre moderno.¹¹

Tanto la institución del inquilinaje como el peonaje, que provenían de los siglos coloniales, persistían en pleno siglo XX. El inquilino era aquel trabajador que vivía en la hacienda voluntariamente, pero que por costumbre se extendía de por vida, y muchas veces, de generación en generación. Recibía un pequeño salario, se le otorgaba una casa con una pequeña chacra, comida diaria, un terreno de una hectárea para cultivar y el derecho a pastar cierta cantidad de animales del fundo a cambio del trabajo suyo y de alguien de su familia (el peón residente). Por su parte, el peón afuerino era un trabajador que sólo ejercía actividades en los tiempos de cosecha. Por su trabajo recibía comida diaria y su salario en dinero.¹²

En consecuencia, el paternalismo entre patrón e inquilino era muchísimo mayor a la que existía con el peón afuerino, con el cual se establecieron relaciones de carácter contractual¹³.

Esta persistencia del sistema hacendal durante el siglo XX va acompañada de una creciente diferenciación entre el mundo urbano y el mundo rural, ya que “el

¹¹Correa Sutil, Sofía, “Los Expropiados” en *“50 años de la Reforma Agraria”*. *Anales de la Universidad de Chile, Santiago, 2017, p.205*

¹²Correa Sutil, Sofía, (2004), *op.cit.* p.92

¹³*Ibíd.*, p.92

campesinado continuaba desempeñando un papel pasivo ligado a los ciclos estacionales típicos de las actividades agrícolas, buenas y malas cosechas”¹⁴.

De este modo, el mundo rural se encontraba atrasado en los avances económicos, sociales y culturales que el país había experimentado¹⁵. Un ejemplo que sirve para ilustrar lo anterior lo constituye la diferenciación en derechos laborales entre el mundo urbano y el rural, ya que la normativa del Código del Trabajo, aprobado en 1931, no se aplicó a los trabajadores del campo debido a la fuerte presión ejercida por los terratenientes. A cambio, los terratenientes prefirieron aplicar lo que ellos denominaron la actitud del «buen patrón»¹⁶.

¹⁴Vásquez Vargas, David “Antecedentes del proceso de Reforma Agraria en Chile desde principios del siglo XX hasta inicios de los años sesenta” en *Reforma agraria chilena 50 años : Historia y reflexiones*. Santiago de Chile: Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017. p.29

¹⁵Avendaño, Octavio, (2017), *op cit*, p. 28

¹⁶Muñoz D. , Ignacio *Historia del Poder: la Sociedad Nacional de Agricultura durante el período del Frente Popular*. Santiago. Fundación Mario Góngora, 1991, p.67 citado por Avendaño Octavio, (2017) *op cit*, p. 55

2. Demandas por una Reforma Agraria

Ya a principios del siglo XX, existían demandas por una reformulación de la propiedad agrícola¹⁷, pero los gobiernos de la primera mitad del siglo se encontraban preocupados de otras materias a las cuales se les dio prioridad como la industrialización, la educación y las obras públicas.¹⁸

Aunque esta indiferencia del Estado con el mundo rural se extendiera por lo menos hasta la mitad del siglo XX, cierta preocupación gubernamental se reflejó en la creación, en 1928, de la Caja de Colonización Agrícola. La Caja fue una institución que se creó con el objetivo de que fuera el Estado el que comprara propiedades rurales, las dividiera y posteriormente las vendiera a sectores medios. De esta manera se crearía una nueva clase de propietarios¹⁹. Además, la Caja se preocupaba de acompañar a estos nuevos propietarios en diversas materias, como la organización de cooperativas, asistencia técnica agrícola, ganadera e industrial, ahorro familiar, temas previsionales y creación de cooperativas.²⁰

Sin embargo, las consecuencias de la crisis de 1929, la preocupación de los gobiernos de la época en la inversión en industrialización, y la persistente alza de la

¹⁷Zaldívar Larraín, Andrés, "Prólogo" en *Reforma agraria chilena 50 años : Historia y reflexiones*. Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017p.9

¹⁸Vásquez Vargas, (2017) *op. cit.*, p.29

¹⁹Correa Sutil, Sofía, (2004) *op. cit.*, p.276

²⁰Vásquez Vargas, David (2017) *op. cit.*, p.37

inflación desde la década de los 40 contribuyeron a que el presupuesto de la Caja de Colonización fuera insuficiente para comprar propiedades rurales, por lo que el accionar de esta institución fue muy precario.²¹

Finalmente, el accionar de la Caja no significó la transformación de la propiedad agrícola, por lo que su actuar era insuficiente frente al desafío de modernizar la estructura agraria. Es decir, en pleno siglo XX los grandes latifundios conviven con los llamados minifundios, que no eran capaces de abastecer a una familia debido su reducido tamaño.²²

Con la llegada, a partir de la década de 1940, de los gobiernos nacional desarrollistas encabezados por el Partido Radical, se estimuló el crecimiento industrial a través de la creación de la CORFO (Corporación de Fomento de la Producción). Por medio de esta nueva corporación, además del esfuerzo industrializador, hubo una preocupación por el mundo agrícola. De esta manera, "se instalaron plantas lecheras y centrales vitivinícolas, se desarrolló la industria del azúcar de remolacha, se construyó la primera planta de celulosa en el sector privado y se dio un fuerte impulso a la agroindustria. Los terratenientes respondieron a los incentivos estatales incorporando nuevas tecnologías y capitales, lo que se reflejó en un significativo aumento de la mecanización agrícola", [...] "se introdujeron nuevos cultivos, como el arroz y la

²¹ Correa Sutil, Sofía, *op. cit.*, (2004), p.274

²² *Ibíd.*,p.274

maravilla, con el propósito siempre presente en esos años de sustituir importaciones. Los planes agrícolas de CORFO promovieron la mecanización y la capacitación laboral y empresarial”²³. Sin embargo, los gobiernos radicales no atacaron las raíces del sistema latifundista, ni cuestionaron la distribución de la propiedad agrícola.²⁴

Después del ciclo encabezado por el Partido Radical, el Presidente Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), planteó un Proyecto de Ley de Reforma Agraria con el objetivo de expropiar aquellos predios que fueran mal explotados o no trabajados, pero fue rechazado por el Partido Agrario Laborista²⁵ que formaba parte del grupo de partidos políticos que apoyaban al entonces Presidente. El gobierno de Ibáñez tuvo que optar por otra vía para intentar incrementar la producción agrícola, los niveles de salubridad pública e higiene rural, además de la introducción del contrato laboral en el campo. Esta vía se denominó “*Plan Chillán*”, fruto de un Programa de Cooperación Técnica entre el gobierno estadounidense y gobiernos latinoamericanos, el llamado “*Punto 4to*”, que se selló en el caso de Chile con un acuerdo firmado en Julio de 1953. El apoyo de Estados Unidos consistía en la asistencia técnica y económica en el

²³ *Ibíd.*, 274-276

²⁴ Drake, Paul, “Chile 1930-1958” en Bethell, Leslie, ed *Historia de América Latina. El Cono Sur desde 1930. Barcelona, Editorial Crítica, 2002*, recuperado (<https://es.scribd.com/document/42851383/LESLIE-BETHELL-ed-Historia-de-America-Latina-Tomo-15>) Última Visita: 8 de Julio de 2018, p. 219

²⁵ Avendaño Octavio, (2017) *op. cit.*, p.116
Zaldívar Larraín, Andrés, (2017) *op. cit.*, p.9

desarrollo agrícola de tres regiones: Maule, Ñuble y Concepción.²⁶

Este “experimento” incluía la introducción de nuevas prácticas de conservación de suelos y de aguas mediante estudios de capacidad y uso, construcción de terrazas, cultivos en curva de nivel, plantación de árboles, rotación de cultivos y otros semejantes con el objetivo de evitar la erosión de los lomajes, lo que significaba un mayor aumento de la producción. Para la conservación del suelo, el Plan incluía forestación de la zona, la diversificación de la industria maderera, asistencia silvicultural y construcción de tranques para el mejor aprovechamiento de las aguas. Así también, para mejorar la ganadería y aumentar la producción de carne, de leche y de lana, el Plan Chillán buscaba generar estudios sobre la mortalidad del ganado, campañas de inseminación artificial, fomento de la lechería y ovejería, y sanidad animal. El Plan buscaba, en síntesis “experiencias, conocimiento, técnica, modernas maquinarias, semillas mejoradas con características especiales, animales de calidad superior”²⁷, pero no buscaba generar una reforma a la propiedad agrícola ni mucho menos cuestionar al sistema latifundista.

Jorge Alessandri, sucesor de Ibáñez en el gobierno, no buscaba realizar un cambio sustancial a la estructura agraria, sino que estimaba que la forma de solucionar el problema de la concentración de la propiedad pasaba por la Caja de Colonización

²⁶Boletín del Plan Chillán, marzo abril de 1955. Año I, n2.

²⁷*Ibíd*

Agrícola, ya que según el Presidente “esta institución era el instrumento adecuado para hacer la Reforma Agraria concebida fundamentalmente como una privatización de las tierras pertenecientes al Estado”²⁸. En base a esta posición, el gobierno repartió entre los años 1960-1962, a través de la Caja de Colonización Agrícola, “más tierras que en todos los gobiernos anteriores juntos”²⁹.

La acción del gobierno de Alessandri en relación a la agricultura también se materializó por medio de la dictación de Decretos con Fuerza de Ley para crear empresas públicas o corporaciones relacionadas con materias agropecuarias. Por ejemplo, en el año 1960, por medio del Decreto con Fuerza de Ley número 274, el gobierno creaba la Empresa de Comercio Agrícola (ECA); le fijaba su naturaleza, funciones, orgánica interna, patrimonio y régimen económico. Esta Empresa de Comercio Agrícola tenía como objetivo el comercio interno y externo de productos agropecuarios, ejercer funciones de fomento agrícola y atender el abastecimiento esencial de determinadas zonas del territorio nacional.³⁰

Pero las demandas por una Reforma Agraria comenzaron a legitimarse debido a que en la década de 1950, fue la Iglesia Católica chilena que por medio del Cuarto Congreso Internacional Católico de la Vida Rural, dio cuenta de la situación en la que vivían los trabajadores agrícolas, y del déficit productivo que generaba el sistema

²⁸Correa Sutil Sofía, (2004), op. cit., p.277

²⁹*Ibid.*, p.277

³⁰DFL 274, 1960

hacendal³¹.

Lo anterior fue acompañado de dos Cartas Pastorales de Marzo y Septiembre del año 1962, que significaron un giro de la Iglesia al apoyar decididamente los cambios estructurales. El Partido Conservador estaba dispuesto a apoyar estos cambios, debido a su carácter clerical. Sin embargo, la Iglesia terminó por romper su tradicional alianza con dicho partido.³²

El momento cúlmine de esta nueva posición de la Iglesia Católica chilena se produjo cuando ella misma repartió tierras de su propiedad a los campesinos, además de incentivar la creación de cooperativas³³.

¿Cuál fue el impacto de lo realizado por la Iglesia Católica? La trascendencia de lo realizado por la Iglesia se encuentra en lo simbólico, más que en lo cuantitativo, y de todas formas sirvió para legitimar el proceso de Reforma Agraria en la sociedad chilena³⁴.

A partir de la década de 1960 junto a la presión ejercida por la Iglesia Católica chilena, la discusión en torno a realizar una Reforma Agraria comienza a verse

³¹ Vásquez Vargas, (2017) *op. cit.*, p.58

³²Correa Sutil, Sofía, "Iglesia y Política: El colapso del Partido Conservador" en Mapocho en *Revista Mapocho: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales Número 30. Segundo Semestre de 1991*, p.147-148

³³Zaldívar Larraín, Andrés, (2017), *op.cit.*, p.9

³⁴Furche Gajardo, "50 años de la Reforma Agraria". en *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 2017, p.117

fuertemente influenciada por el contexto de Guerra Fría que se vivía en el panorama internacional, especialmente en América Latina. Tras el triunfo de la Revolución Cubana en enero de 1959, se “alteró profundamente la discusión sobre la cuestión del subdesarrollo y el desarrollo al plantear que era imposible este último en el marco de una modernización capitalista o de una visión lineal que no supusiera la ruptura con el orden socio-económico imperante y un rol principal de los sectores más explotados como los campesinos”³⁵. El gobierno demócrata encabezado por el Presidente John F. Kennedy, “no permitiría otra revolución en América Latina, razón por la cual construiría una propuesta de reformas estructurales para los países de la región, la Alianza para el Progreso, como alternativa al avance de la izquierda”³⁶. Así, “la revolución cubana habría motivado la implementación de medidas preventivas, que comenzaron a ser difundidas tras la conferencia celebrada en Punta del Este, en agosto de 1961”³⁷. En términos de la realidad del agro en la región, “el plan de Estados Unidos consideraba imprescindible la realización de reformas agrarias en el continente, para lo cual habría asesoría técnica y recursos”³⁸.

Un último factor que significó un impulso a la realización de una Reforma Agraria fue el ingreso de los radicales al gobierno de Jorge Alessandri en el año 1961. Durante

³⁵Garretón, Manuel Antonio, “Notas sobre el contexto socio-político de la Reforma Agraria” en, *50 años de la Reforma Agraria. Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 2017, p.117

³⁶Vásquez Vargas, (2017), *op.cit.*, p.29

³⁷Avendaño Octavio, (2017), *op.cit.*, p.27

³⁸Vásquez Vargas, (2017), *op.cit.*, p. 29

su XXI Convención, efectuada tras las elecciones parlamentarias de ese mismo año, los radicales aprobaron como una de sus prioridades programáticas la realización de una Reforma Agraria. Para el partido, se lograría “ampliar el número de propietarios campesinos en la mayor cantidad posible; aumentar la producción y la productividad de la agricultura; democratizar el poder político; y crear un poder consumidor de la industria manufacturera”.³⁹ De esta forma, su ingreso al gobierno de Alessandri solo se concretaría si el gobierno estaba dispuesto a aprobar una nueva ley que emanara desde el Poder Ejecutivo.

3. Antecedentes políticos de la dictación de la ley 15.020

La ley 15.020 comenzó a gestarse luego de una serie de factores que llevaron al gobierno de Jorge Alessandri a legislar sobre Reforma Agraria. El primer factor que identificamos fue la situación en la que se encontraba el mundo agrícola. Se perpetuaba un sistema económico-social pre-moderno acompañado de un creciente desaprovechamiento de las tierras. El segundo factor que identificamos fueron las presiones ejercidas por la Iglesia Católica a partir de la década de 1950, que tuvieron su punto culmine a principios de la década de 1960, en el momento en que la misma Iglesia decidió repartir tierras de su propiedad. El tercer antecedente que señalamos,

³⁹Quinzio, Jorge, *El Partido Radical. Origen, doctrina, convenciones*. Santiago, Ediciones Bocanegra, 1964, p. 82-83 citado por Avendaño Octavio, (2017), *op.cit* p.227

fueron las presiones ejercidas por el gobierno de Estados Unidos, posterior a la Revolución Cubana de 1959, proceso que fue acompañado de la creación de la Alianza para el Progreso, programa que ofrecía suculentos préstamos a países latinoamericanos a condición de la realización de reformas estructurales. Por último, el ingreso de los radicales al gobierno de Jorge Alessandri en 1961, significó el impulso final a la idea de legislar sobre Reforma Agraria. Esto se materializó en un comienzo a través de una comisión integrada por los tres partidos de gobierno: el Liberal, Conservador y Radical. El ingreso de los radicales al gobierno había generado que los Partidos Liberal y Conservador estimaran viable “la idea de legislar sobre reforma agraria, siempre y cuando ésta se planteara con fines de modernización, en un contexto de estímulo a la producción.”⁴⁰ De esta manera, Jorge Alessandri se veía en la necesidad de ampliar la coalición de gobierno más allá de la derecha política, incorporando a los radicales a cambio de la realización de ciertas reformas.⁴¹

La posición de los terratenientes no fue diferente a lo planteado por los partidos Liberal y Conservador. A través de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA), se aceptó la idea de legislar sobre Reforma Agraria, “siempre que ésta se planteara en términos de productividad y no en función del tamaño de los predios; también exigió que los criterios de productividad fueran definidos de acuerdo al promedio de los fundos

⁴⁰Correa Sutil, Sofía, Figueroa, Consuelo, *et al.* (2001), *op. cit.*, p.223

⁴¹Huerta, María Antonieta, *Otro agro para Chile. La Historia de la Reforma Agraria en el proceso social y político*, CISEC-CESOC, Santiago, 1989, p.166

de una zona determinada, que los terratenientes afectados pudiesen recurrir a los tribunales de justicia, y que el pago por la expropiación quedara a resguardo de la desvalorización monetaria”⁴².

De esta forma, en la comisión formada por los tres partidos de gobierno, “se determinó que sólo serían expropiables los predios notoriamente mal explotados o abandonados, según las condiciones predominantes en la zona, y los terratenientes sujetos a expropiación podrían apelar ante los tribunales de justicia. [...] El Estado se comprometía a respaldar el desarrollo de la productividad agrícola, con asistencia técnica, créditos, medios de transporte y facilidades de comercialización. El proyecto de ley establecía también que las tierras expropiadas se pagarían de forma diferida, una parte al contado y la otra con bonos fiscales a plazo, con pago de intereses, reajustables según la inflación, lo cual hacía necesario reformar la Constitución.”⁴³ De esta forma, aprobada la reforma constitucional, “los pagos se harían en diferido, mediante pagos anuales en el lapso de diez años.”⁴⁴

⁴²Correa Sutil, Sofía, Figueroa, Consuelo, *et al.* (2001), *op. cit.* , p.223

⁴³Correa Sutil Sofía, (2004), *op.cit.*, p.281

⁴⁴Avendaño Octavio, (2017), *op. cit.*, p.236

4. Historia de la ley

4.1. Proyecto de ley

Con fecha 29 de mayo del año 1962, el gobierno del Presidente Jorge Alessandri ingresa el Proyecto de Ley de Reforma Agraria a la Cámara de Diputados. El contenido es breve, los artículos no son más de nueve. El mismo Presidente resume el contenido del Proyecto de Ley por medio del Mensaje. En este, Alessandri inicia su exposición haciendo énfasis en la necesidad de contar con una nueva legislación, “moderna, armónica y ágil”⁴⁵ en materia agrícola, que consiga “una más justa redistribución de la tierra, basada en una sólida seguridad rural.”⁴⁶ De esta manera, la propiedad cumpliría su función social consagrada en la Constitución de 1925. En palabras del mismo Presidente, la Reforma Agraria permitiría que “los beneficios de la tierra se extiendan en grado cada vez mayor a favor de quienes la trabajan, propendiendo así a establecer un sistema más justo que elimine los predios mal trabajados y permita reestructurar la propiedad excesivamente dividida.”⁴⁷

Posteriormente, el Presidente establece que esta iniciativa del ejecutivo fue el resultado de distintas comisiones formadas por los partidos políticos oficialistas.

Y por último, el Presidente realiza una síntesis del proyecto que nosotros

⁴⁵ Mensaje de S.E el Presidente de la República p.8 , 29 de abril del año 1962 p. 8

⁴⁶ *Ibíd.*, p.8

⁴⁷ *Ibíd.*, p.8

analizaremos junto a lo señalado en el mismo Proyecto de Ley.

Sobre los dos primeros artículos, el Presidente se encarga de señalar que “se recalca una vez más la función social del ejercicio del derecho de propiedad sobre los predios rústicos, las obligaciones que de ese sentido social emanan para con el propietario y los deberes correlativos del Estado.”⁴⁸ Nosotros agregaremos a lo anterior que el artículo primero también establece el objetivo productivista del Proyecto de Ley, ya que en este se establecen obligaciones de diversa índole para los propietarios agrícolas, como a “cultivar la tierra, a aumentar su productividad y fertilidad, a conservar los demás recursos naturales y a efectuar las inversiones necesarias para mejorar su explotación o aprovechamiento y las condiciones de vida de los que en ella viven y laboren, todo de acuerdo a la técnica”.

El artículo tercero busca que sea el Presidente de la República el principal actor encargado de encauzar la reforma estructural. El mismo Presidente reitera su objetivo de que sea el Ejecutivo el que establezca “las diversas materias en las que ha de incidir los Decretos con Fuerza de Ley.”⁴⁹ En él se contienen dieciocho numerales que autorizan al Presidente a dictar, como lo señala el Proyecto, *preceptos* en una diversidad de materias.⁵⁰ Analicemos algunas de ellas a modo de ejemplo. La primera materia la constituye la autorización para crear distintos órganos públicos como el

⁴⁸*Ibid.*, p.9

⁴⁹Proyecto de ley, sesión 1ª, martes 29 de mayo de 1962, p.12-15

⁵⁰*Ibid.*, p.12-15

Consejo Superior de Fomento Agropecuario, la Corporación de la Reforma Agraria o el Instituto de Desarrollo Agropecuario a fin de materializar el proceso de Reforma Agraria.

Una segunda materia en la que el Presidente de la República solicita autorización para dictar *preceptos* es aquella para poder fijar las causales sobre expropiación de predios rústicos. Es decir, el poder Ejecutivo le solicitaba a su colegislador (el Congreso) que le diera autorización para poder fijar, a su propia discrecionalidad, los campos que iban a ser objeto de expropiación, lo que resulta sorprendente. Es decir, la delegación de facultades pasaba por definir el contenido sustancial de la ley.

Otra materia en la que el Ejecutivo solicita delegación de facultades es para poder crear Tribunales de Expropiación Agrarias con motivo de los conflictos jurídicos que se pudieren presentar en los procesos de expropiación.

El Presidente Alessandri se encarga de justificar esta excesiva delegación de facultades, señalando que el Proyecto busca generar una *Ley Normativa* debido a “la extensión de estas materias, la natural complejidad y técnica de las disposiciones contenidas en las diversas iniciativas en proyecto, la necesidad de crear o transformar diversas instituciones y organismos y la urgencia que reviste la puesta en marcha de

todo este conjunto de medidas legales”.⁵¹

El Presidente no se refiere en el Mensaje a que en el artículo tercero del Proyecto de Ley, también se establecen los objetivos de la Reforma Agraria, que son tres: “dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajan, mejorar los niveles de vida de la población campesina y aumentar la producción agropecuaria y su productividad.”⁵²

El artículo quinto del Proyecto de Ley se encarga de establecer “el plazo para el ejercicio de las facultades que se confieren al Ejecutivo y se contemplan las limitaciones usuales en esta clase de leyes”⁵³, que son los siguientes: que los Decretos con Fuerza de Ley deban ser “dictados y enviados a la Contraloría General de la República dentro de sesenta días contados desde la publicación de la presente ley”.⁵⁴

El artículo sexto se encarga sobre cuestiones aduaneras relacionadas con la industria agropecuaria, el séptimo y octavo se refiere a las normas sobre el proceso de recaudación y gasto de las diversas instituciones que el proceso conlleva a través de la creación del “Fondo Nacional de Reforma Agraria”.⁵⁵

El artículo noveno se encarga de “la forma en que han de dictarse y publicarse

⁵¹Mensaje de S.E el Presidente de la República p.8 , 29 de abril del año 1962 p. 8-9

⁵²Proyecto de ley, sesión 1ª, martes 29 de mayo de 1962, p.12

⁵³Mensaje de S.E el Presidente de la República, 29 de abril del año 1962, p.11

⁵⁴*Ibid.*, p.11

⁵⁵Proyecto de ley, sesión 1ª, martes 29 de mayo de 1962, p.13-14

los decretos con fuerza de ley”.⁵⁶

4.2. Discusión parlamentaria

Es importante reiterar que el Proyecto de Ley ingresado por el Presidente Jorge Alessandri pretendía la creación de una “*Ley Normativa*”, es decir, buscó que el Congreso delegara facultades para que el Presidente pudiera dictar Decretos con Fuerza de Ley para fijar el contenido específico y sustancial de la Ley.

Sobre aquello, el Diario Ilustrado señalaba que “es perfectamente explicable que el Ejecutivo solicite la dictación de esta ley, a través de la cual se podrán dictar por el Ejecutivo las Leyes adjetivas que sean indispensables o necesarias, pues la vastedad de la materia, la cuantía de los intereses en juego y la disparidad de las opiniones que existen sobre cada uno de los aspectos secundarios del problema, conspirarían para impedir su aprobación dentro de un plazo prudente, o podrían poner en peligro su despacho, en forma tal, que la ley resultante fuera ineficaz para abordar debidamente las finalidades que con ella se persigue”⁵⁷

⁵⁶*Ibid.*, p.13-14

⁵⁷El Diario Ilustrado. 23 de Mayo de 1962, citado en Olivares Pardo, Marienka Soledad “Dos opiniones sobre la Alianza para el Progreso y la Ley de Reforma Agraria durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez” Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile, 2004, p.3

Sin embargo, la discusión parlamentaria justamente se centró en que el Proyecto de Ley contenía excesiva delegación de facultades. Esto derivó en que el Proyecto de Ley enviado por el Presidente se modifica por el Congreso Nacional definiendo su contenido sustancial y restringiendo los Decretos con Fuerza de Ley a ciertas materias.

Tras el ingreso del Proyecto de Ley a la Cámara de Diputados, este entra en discusión en la Comisión de Agricultura, donde no sufre cambios mayores. Por ejemplo, dicha comisión aprobó una indicación “que faculta al Presidente de la República para dictar normas sobre permisos de ocupación, títulos de dominio, arrendamiento y ventas de tierras ubicadas en la provincia de Aisén y en el Departamento de Palena”.⁵⁸

También se discute el proyecto en la Comisión de Hacienda, en la cual se redactan dos nuevos artículos en materia de expropiaciones. El proyecto original, recordemos, sólo se refería a que se daba una autorización al Presidente de la República “para poder fijar las causales sobre expropiación de predios rústicos”⁵⁹. Pues bien, en la Comisión de Hacienda se establecieron los tipos de predios que podían ser objeto de expropiación, dejando de lado la excesiva discrecionalidad solicitada por el Presidente de la República en el proyecto inicial. De esta manera, en los nuevos artículos se establece que serán expropiados los predios “abandonados, como también aquellos que estén notoriamente mal explotados”, así como los “terrenos que por

⁵⁸Informe de la Comisión de Agricultura y Colonización, sesión 9ª, martes 3 de Julio del año 1962, p.1116

⁵⁹Proyecto de ley, artículo tercero, inciso quinto. sesión 1ª, martes 29 de mayo de 1962, p.13

razones de deudas insolutas se hayan adjudicado en remate a instituciones de crédito”, además se autoriza al Estado a expropiar “por causa de utilidad pública los terrenos poblados de araucarias y de otras especies arbóreas naturales que sea conveniente reservar como parques nacionales”⁶⁰, entre otras causales.

Por otro lado, en ambas comisiones se reestructuraron los números del artículo tercero por nuevos artículos, lo que genera que el proyecto ingrese a la discusión en general con 29 artículos permanentes y 2 transitorios.

La votación del proyecto en la Cámara de Diputados en general y el despacho en particular tuvo un carácter extraordinariamente concentrado. El día 4 de Julio del año 1962 se efectúa la votación en general, y ese mismo día, en forma maratónica, se realiza el despacho en particular⁶¹.

La discusión en general del Proyecto de Ley se inicia mediante la intervención del *diputado informante*, señor Julio Sepúlveda Rondanelli, dirigente del Partido Radical, quien señala que “entra en este momento esta rama del Parlamento a conocer una iniciativa, originada en un Mensaje del Ejecutivo calificada de “simple urgencia”, que tiene el propósito de legislar sobre un tema de tan palpitante actualidad cual es la

⁶⁰Sesión 10ª, miércoles 4 de Julio de 1962, p. 1263

⁶¹Sesión 12ª, miércoles 4 de Julio de 1962, p. 1287

Reforma Agraria”.⁶²

La discusión del proyecto continúa con una exposición del señor *diputado informante*, en el cual efectúa un análisis del problema agrario chileno. Haciendo uso de la revista “Simiente”⁶³, señala el diputado que la situación de la agricultura chilena en ese momento era de un “bajo nivel de ingreso medio por habitante y desigual distribución de él. Esta situación se traduce en la existencia de bajos niveles de vida para un vasto sector de la población rural y la subnutrición de dicho grupo. En 1958 el ingreso medio por persona activa en la agricultura, se estimó en \$400.000 y en \$1.100.000 en los demás sectores. El promedio nacional fue de \$905.000”.⁶⁴

Agrega el *diputado informante* que existe una “distribución desigual de la tierra” que “permite que un grupo pequeño tenga una gran proporción de la tierra aprovechable, mientras que miles de agricultores disponen de explotaciones tan pequeñas, que difícilmente pueden proporcionarles lo necesario para su subsistencia”.

⁶⁵ Esto lo confirma por medio de los datos del Censo Agropecuario, que indican que 67.000 explotaciones de una a veinte hectáreas, que representan más de la mitad del

⁶²Sesión 10ª, en miércoles 4 de Julio de 1962, p. 1231

⁶³“*Simiente* es la más antigua revista científica del ámbito agrícola chileno. Se publica con este nombre a partir del 1º de Octubre de 1942 reemplazando a numerosas publicaciones anteriores editadas por la SACH (Sociedad Agrónoma de Chile) desde 1911. Por esta razón el primer número de *Simiente* se publicó como Volumen 12, N° 1”. Recuperado en : <http://www.sach.cl/8-portada/25-revista-simiente.html> , 10 de noviembre de 2018.

⁶⁴ Sesión 10ª, en miércoles 4 de Julio de 1962,p. 1232-123

⁶⁵*Ibíd.*, p. 1232-1233

total, sólo disponen del 6% de la superficie arable, mientras que las 3.300 explotaciones de más de mil hectáreas, menos del 3% encierran el 30,7% de la superficie arable.⁶⁶

Posteriormente, se da inicio a una discusión sobre la delegación de facultades solicitadas por el Presidente Alessandri para efectos de la implementación de la reforma agraria. Recordemos que el objetivo inicial del proyecto de ley era que el Congreso aprobara facultades especiales al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley y de esa forma encauzar el proceso reformador. El diputado señor Hurtado, miembro del Partido Demócrata Cristiano, solicita “que el Honorable Diputado informante nos ilustrara sobre los decretos con fuerza de ley que el Ejecutivo piensa dictar con posterioridad a la concesión de estas facultades especiales” ya que es necesario saber “cuál va a ser el criterio concreto, preciso y práctico que se adoptará al dictar esos decretos con fuerzas de ley. Porque sería muy conveniente que la opinión pública conociera de antemano el texto de esos decretos.”⁶⁷ Por su parte, El señor Juan García, diputado del Partido Comunista, expresa de esta manera su crítica: “Consideramos que estas facultades son inconstitucionales y atentan contra el régimen republicano y democrático de Gobierno. Porque, de acuerdo con las normas de Derecho Público, los Poderes del Estado y las autoridades en general, sólo pueden hacer aquello que la ley, en forma expresa, le permita.”⁶⁸ El diputado García continúa su

⁶⁶ *Ibíd.*, p.1233

⁶⁷ *Ibíd.*, p.1256

⁶⁸ Sesión 12^a, miércoles 4 de Julio de 1962, p.1383

crítica agregando que “la Constitución actual no contiene disposición alguna que permita al Poder Ejecutivo solicitar al Congreso Nacional la delegación de sus facultades, como tampoco existe disposición que permita al Poder Ejecutivo delegar las Facultades que le son propias”.⁶⁹

Frente a esta crítica del parlamentario de oposición, el Ministro de Justicia, señor Enrique Cornelio Ortúzar Escobar, responde señalando que “lo que debatimos es una ley común y corriente, y si la hemos llamado normativa, ha sido solamente para destacar que ella se limita a contener los conceptos esenciales del ordenamiento jurídico sobre la reforma agraria, pues deja entregados a la potestad reglamentaria del Presidente de la República el desarrollo y la aplicación de estos conceptos. Por lo tanto, en su naturaleza, constituye lo que en esencia y filosóficamente es y debe ser la ley: una norma de carácter general destinada al bien común.”⁷⁰

Finalmente, en la discusión en general del proyecto se efectúan varias indicaciones para modificar el polémico artículo 3ero, que como ya mencionamos, le daba al Presidente de la República la autorización “para que proceda a dictar preceptos sobre las materias y con el objeto que se señalan en los artículos siguientes”. El Congreso decidió que estos organismos se iban a crear por medio de la presente ley, modificando el proyecto inicial por lo que sigue: “se dictan los preceptos y se crean o

⁶⁹*Ibid.*, p.1383

⁷⁰*Ibid.*, p.1383

transforman los Servicios en la forma y sobre las materias que se refieren los artículos siguientes de esta ley”⁷¹. Finalmente, en la ley promulgada, el texto del artículo tercero señala que “se dictan los preceptos que a continuación se expresan”.

En primer trámite constitucional, la votación general del proyecto de la ley 15.020 se realizó en la Cámara de Diputados el día 4 de Julio de 1962, aprobándose por 69 votos a favor y 53 en contra. Votaron a favor del proyecto los partidos Conservador, Liberal y Radical. Votaron en contra los partidos Demócrata Cristiano, Socialista, Comunista y Democrático Nacional.

El despacho en particular se realizó ese mismo día 4 de Julio. Fue conocido por el Senado desde el día 10 de Julio. En primer momento, entró a la Comisión de Constitución, Legislación y Justicia para discutir su constitucionalidad. El Proyecto fue aprobado por esta Comisión por 3 votos contra dos y posteriormente entró a la Comisión de Hacienda y Agricultura del Senado para ser votado en general el día 27 de Julio.

El Diario ilustrado señaló que “todas las modificaciones referidas son con el propósito de eliminar la condición de Ley Normativa que se había dado al Proyecto, para transformarlo en una Ley sustantiva.”⁷² La discusión en particular fue los días 8 y 9 de Agosto, completando el segundo trámite constitucional. y termina el 7 de

⁷¹*Ibíd.*, p.1424

⁷²El Diario Ilustrado. 23 de Mayo de 1962, citado en Olivares Pardo, Marienka Soledad (2004), op.cit., p.3

noviembre. De esta forma, el día 27 de noviembre de 1962 fue promulgada como ley 15.020⁷³.

5. Caracterización de la ley 15.020

A continuación, efectuaremos una caracterización de la ley 15.020 aprobada por el Congreso Nacional. Es importante señalar que la Ley finalmente aprobada dista muchísimo del Proyecto de Ley inicial. Comenzaremos con los objetivos de la ley. Posteriormente, analizaremos los tipos de propiedad y la función social de la propiedad. Finalmente, caracterizaremos las instituciones creadas por la ley y las causales de expropiación.

5.1 Objetivos de la ley 15.020

La ley señala en su artículo tercero los propósitos que inspiran su dictación. El primer objetivo, muy en la línea con el lenguaje reformista de la ya mencionada Alianza para el Progreso era el de dar acceso a la propiedad de la tierra a quienes la trabajaban. El señor Julio Sepúlveda Rondanelli, *diputado informante*, dirigente del Partido Radical señala que “queremos que sea una reforma agraria auténtica, que

⁷³Garrido José , Guerrero Cristián , Valdés Soledad, *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1988, p. 113- 115

favorezca a los campesinos que actualmente trabajan la tierra y no tienen acceso a la propiedad agrícola.”⁷⁴

El segundo objetivo de la ley era mejorar los niveles de vida de la población campesina. En la sesión 10ª del despacho en particular del proyecto de 4 de Julio de 1962, se discute largamente la situación de los niveles de vida de la población campesina. El diputado informante, señor Julio Sepúlveda Rondanelli, basándose en los estudios del economista brasileño Pompeu Accioly Borges, se refiere en los siguientes términos a la situación de la población campesina frente a otros países del mundo: “quiero concluir refiriéndome, dentro de este cuadro, a tres datos que en él se consignan: el relacionado con el porcentaje de analfabetos en los medios rurales, con el porcentaje de casas rurales dotadas de agua corriente y con el porcentaje de casas rurales que cuentan con electricidad. Mientras que en Estados Unidos los analfabetos en los medios rurales, según este estudio, representan el 5.7% de la población total, en Brasil este porcentaje llega al 66.9%; en Argentina, al 23.2%; en Chile, al 36%; en Cuba, al 40% y en Venezuela, al 72%. En cuanto a las casas dotadas con agua corriente en los medios rurales, en Estados Unidos hay un 57%, en Brasil, solo el 1%; en Canadá, el 40%; en Colombia, el 5%; en Chile, el 18%; en Cuba, el 7%.”⁷⁵

⁷⁴Sesión 10ª, miércoles 4 de Julio de 1962, p.1231

⁷⁵*Ibid.*, p.1240

Los diputados oficialistas reiteran en la sesión número 10ª de discusión en particular de la ley que todas las medidas que se tomen con respecto al proceso de Reforma Agraria tienen como objetivo mejorar los niveles de vida de la población campesina. El señor diputado informante don Julio Sepúlveda Rondinelli sostiene que la Reforma Agraria “se hará con un amplio sentido social, no pensando sólo en que se debe dar una garantía que constituya un ciento por ciento de seguridad para reembolsar lo que se está presentando, sino que haya también el propósito económico de promover un estímulo a esta pequeña propiedad agrícola y el propósito social de mejorar estos bajísimos niveles de vida de nuestros pequeños propietarios agrícolas, que en Chile, dentro de los pobres, son los pobres de solemnidad, los que no tienen previsión social, los que no tienen acceso al crédito, los que no tienen, en muchas zonas del país, ni siquiera un camino o un puente que les permita sacar su producción”⁷⁶

Y el último objetivo, muy cercano a los objetivos planteados por el gobierno y la Sociedad Nacional de Agricultura, era aumentar la producción agropecuaria y la productividad del suelo.

Como ya se señaló cuando analizamos la situación del agro en Chile previo al proceso de Reforma Agraria, el desaprovechamiento de la tierra era uno de los problemas de mayor envergadura que enfrentaba nuestra economía agrícola, dada la

⁷⁶Sesión 10ª, miércoles 4 de Julio de 1962, p.1245

permanencia del latifundio. Aunque el propósito del gobierno de Alessandri no fuere eliminar el latifundio, sí se planteaba como necesidad clave que se aumentara la productividad del suelo mediante la expropiación de los predios rústicos mal explotados.

La Comisión de Agricultura y Colonización de la Cámara de Diputados, previo a la discusión en general del proyecto, instaba a los parlamentarios de todos los sectores a aprobar la iniciativa del gobierno, “pues está compenetrada que sólo a través del eficiente empleo del suelo agrícola se lograrán metas de producción más alta, y consecuentemente, mejores niveles de vida para más amplios sectores de nuestra nacionalidad”⁷⁷. En la discusión del proyecto, también se planteó que junto con la expropiación de los predios abandonados o mal explotados, para aumentar la productividad agrícola era necesario tratar de que “los rendimientos unitarios, los rendimientos por hectárea, por semilla sembrada, por hombre, por horas trabajadas, sean cada vez mayores”.⁷⁸

5.2. Tipos de propiedad según la ley 15.020

La ley 15.020 define los tipos de propiedad partiendo de la base de lo que ella denomina como la “Unidad Económica”. Según lo que define el artículo 11, letra B, se entiende por “Unidad Económica” la superficie de tierra necesaria para que dada la calidad del suelo, ubicación, topografía, clima y demás características, trabajada

⁷⁷Informe de la Comisión de Agricultura y Colonización, sesión 9ª, Martes 3 de Julio del año 1962, P.1116

⁷⁸Sesión 10ª, miércoles 4 de Julio de 1962, p. 1240

directamente por el parcelero y su familia, permita al grupo familiar vivir y prosperar con el producto de su racional aprovechamiento, sin perjuicio del empleo ocasional de mano de obra extraña a dicho grupo.

Como se colige de su lectura, el contenido de lo que se denomina como “Unidad Económica” es impreciso o abierto, debido a que depende de una serie de características de distinta índole, muchas de ellas difíciles de establecer a través de un mecanismo objetivo.

La ley establece que el latifundio equivale a 20 o más “Unidades Económicas”

5.3. Función Social de la Propiedad Agrícola en la ley 15.020

Ya en el Mensaje, el Presidente Alessandri sostiene que es necesario realizar una Reforma Agraria que “permita la implantación de nuevos sistemas de propiedad, tenencia y explotación de la tierra y que, en definitiva, conduzca a conseguir que ésta cumpla plenamente la función social que le corresponde” ⁷⁹

En la ley 15.020 aprobada, se establece que el derecho de propiedad no es un absoluto, sino que este debe sostenerse en cuanto a “las limitaciones que exijan el mantenimiento y progreso del orden social”. Es decir, por primera vez en Chile, se

⁷⁹Mensaje de S.E el Presidente de la República, de fecha 29 de abril del año 1962, p.8

consagra legalmente en materia agrícola, por medio de la ley 15.020 un principio que se encontraba establecido en la Constitución de 1925. Según lo señalado por Enrique Brahm García, la aprobación de la ley 15.020 constituyó un hito en el proceso de socialización del derecho de propiedad debido a que la propiedad agrícola deja de ser un derecho real absoluto como lo define el artículo 582 del Código Civil, y pasa a ser un derecho constreñido y restringido en el cual su titular se encuentra sujeto a una serie de limitaciones y cargas, restándole importancia a las atribuciones o facultades que el derecho establece. Por tanto, para Brahm García estamos en presencia de un derecho limitado, basado en la idea de la función social de la propiedad, otorgándole al Estado el papel de fiscalizador de que este derecho se ejerza.⁸⁰

En cambio, para Jorge Rogers, dirigente de la Democracia Cristiana, la promoción de la función social de la propiedad no significaba limitar el derecho, sino que por el contrario, lo que significaba era extenderlo, ya que el proceso de socialización del derecho de propiedad permitiría a un mayor número de personas acceder a ella.⁸¹

⁸⁰Brahm García, Enrique, “El concepto de propiedad en la ley 15.020 de reforma agraria” en Revista Chilena de Derecho, Vol. 21 N° I (1994), p.163 recuperado con fecha 24 de agosto de 2018 en <https://repositorio.uc.cl/bitstream/handle/11534/14613/000122760.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

⁸¹ Rogers, Jorge, *Dos caminos para la reforma agraria en Chile. 1945-1965*. Santiago: Editorial Orbe, 1966, p.41 citado por Avendaño Octavio (2017), *op. cit.*, p.235

5.4. Instituciones que crea la ley 15.020

En el Mensaje, Alessandri señala que tres serán las instituciones básicas que llevarán a cabo los planes de Reforma Agraria: El Consejo Superior de Fomento Agropecuario, La Corporación de la Reforma Agraria y el Instituto de Desarrollo Agropecuario.⁸²

El primero de ellos, es un Consejo dependiente del Ministerio de Agricultura. Hasta antes de la aprobación de la ley, no existía una institución centralizada que organizara y planificara la política agraria del país, lo que generaba que todos los organismos que participaban del proceso agrícola como el Banco del Estado, la Corporación de Fomento de la Producción, la Empresa de Comercio Agrícola (ECA) y otros, adoptaran resoluciones aisladas.⁸³

Debido a lo anterior, la ley 15.020 crea el Consejo Superior de Fomento Agropecuario para generar planes generales y regionales de Reforma Agraria y desarrollo agropecuario, especialmente en lo que se refiere a la división, reagrupación y recuperación de tierras, y al mejoramiento de las condiciones de vida de las poblaciones campesinas.

⁸²Mensaje de S.E el Presidente de la República, 29 de abril del año 1962, p.9

⁸³Sesión 11^a, miércoles 4 de Julio de 1962, p. 1271

Cada uno de estos planes de Desarrollo Agrícola debían ser posteriormente aprobados por el Presidente de la República mediante un decreto supremo, por lo que su función se termina acotando a una cuestión de carácter meramente propositiva y no resolutive. Otras funciones del Consejo son efectuar estudios y promover la aplicación de mejores sistemas de tenencia, propiedad y explotación de la tierra, mejorar los niveles de la población campesina mediante la dictación de normas generales que se aplicarán para asistencia técnica y crediticia que deberá prestarse a los pequeños y medianos productores agrícolas y a sus respectivas cooperativas.

El Consejo estaba integrado por diversos representantes del poder Ejecutivo como el Ministro de Agricultura; quien preside el Consejo, el Ministro de Economía y Fomento y Reconstrucción, el de Tierras y Colonización; el vicepresidente ejecutivo de la Corporación de la Reforma Agraria, el Vicepresidente Ejecutivo del Instituto de Desarrollo Agropecuario, el Gerente Agrícola de la Corporación de Fomento de la Producción, los Decanos de las Facultades de Agronomía de la Universidad de Chile, Católica y de Concepción y tres representantes del Presidente de la República a su libre elección. Completan el Consejo, un representante de la Empresa de Comercio Agrícola, uno del Banco del Estado, uno del Ministerio de Obras Públicas, uno de la Corporación de la Vivienda, dos de las Sociedades Agrícolas, uno de los parceleros, uno representante de las cooperativas de agricultores. Llama la atención que el

mecanismo mediante el cual se elige a estos representantes fue regulado mediante reglamento que emana del poder Ejecutivo, de acuerdo a lo señalado por la ley 15.020

Las dos otras instituciones, la Corporación de la Reforma Agraria y el Instituto de Desarrollo Agropecuario son empresas autónomas del Estado de duración indefinida, con patrimonio propio y con plena capacidad para adquirir, ejercer derechos y contraer obligaciones.

La Corporación de la Reforma Agraria nace de la transformación de la antigua Caja de Colonización Agrícola. Las funciones de esta nueva institución son promover y efectuar la división de predios rústicos, reagrupar minifundios, formar villorrios agrícolas y centros de huertos familiares, crear centros especiales de producción agropecuaria promover la colonización de nuevas tierras; proporcionar a sus parceleros y asignatarios y las cooperativas formadas por ella, el crédito, y la asistencia por el tiempo necesario para asegurar su buen resultado.

Durante el período de discusión parlamentaria, el diputado informante, señor Sepúlveda Rondanelli, establece que la Corporación de la Reforma Agraria es una institución que “ejecutará la labor específica de comprar tierras a particulares, en

pública subasta, en compra directa, previa propuesta pública, o por expropiación, para dividirla y convertirlos en propietarios de la tierra”⁸⁴

Respecto a la organización de la CORA, las decisiones fundamentales están a cargo de un Consejo, integrado y presidido por el Ministro de Agricultura.

El organismo cuenta con un Vicepresidente Ejecutivo, a cargo de la dirección del organismo, nombrado por el Presidente de la República.

La Corporación operaba descentralizadamente. Por ello, se dividió al país en 11 Direcciones Zonales.

Al 30 de Junio de 1968, la Corporación de la Reforma Agraria contaba con 1464 funcionarios, de los cuales 61% correspondía a profesionales y técnicos, en su mayoría Ingenieros Agrónomos. El 28% pertenecía a personal administrativo y el 11% restante a personal de servicios.⁸⁵

Por su parte, El Instituto de Desarrollo Agropecuario nace de la transformación del Consejo de Fomento e Investigaciones Agrícolas. Sus principales funciones son otorgar asistencia técnica y crediticia a pequeños y medianos agricultores y promover la organización de cooperativas.

⁸⁴Sesión 10ª, miércoles 4 de Julio de 1962, p.1244

⁸⁵Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile 1968. p.13

Por último, La ley 15.020 contempla la creación de Tribunales de Expropiaciones Agrarias para que conozcan sobre los reclamos contra las expropiaciones. Estos Tribunales de Expropiaciones Agrarias, de carácter colegiado y técnico, se encuentran conformados por abogados, un ingeniero agrónomo, y un representante de la Sociedad Agrícola de la región. Todos los miembros debían estar presentes para reconocer las diversas causas de protesta o reclamo frente a la expropiación y resolver las sentencias por mayoría. Las sentencias en primera instancia tenían el carácter de apelables ante la Corte de Apelaciones correspondiente. Esto generó un problema con respecto a la agilidad que tuvo el proceso de expropiación ya que permitió la judicialización del mismo.

5.5. Causales de expropiación

En su artículo 15, la Ley 15.020 establece diez causales de expropiación.⁸⁶ Entre éstas destaca aquella que señala que serán expropiados “los predios abandonados, como también aquellos que estén notoriamente mal explotados y por debajo de los niveles adecuados de productividad, en relación a las condiciones económicas

⁸⁶ Para los fines de la reforma agraria, declárase de utilidad pública y autorízase la expropiación de los siguientes predios rústicos:

- a) Los predios abandonados, como también aquellos que estén notoriamente mal explotados y por debajo de los niveles adecuados de productividad, en relación a las condiciones económicas predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades;
- b) Hasta la mitad de los terrenos que se rieguen por medio de las obras que ejecute el Estado, siempre que el predio sea superior a una unidad económica y que ésta no sea dañada por la expropiación;
- c) Los que por razones de deudas insolutas se hayan adjudicado en remate público a instituciones de crédito;
- d) Los predios que pertenezcan a personas jurídicas de derecho público o privado que los exploten en cualquiera forma que no sea directa;
- e) Los predios arrendados que no cumplan con lo dispuesto en el artículo 46° de la presente ley;
- f) Los predios que la Corporación de la Reforma Agraria estime indispensable adquirir para completar un determinado programa de división y que le hayan sido ofrecidos en venta, o que pertenezcan a alguna de las instituciones a que se refiere el D.F.L. N° 49, de 1959, cuando tengan defectos graves en sus títulos de dominio;
- g) Los terrenos de ñadis, vegas permanentemente inundadas o pantanos y los terrenos salinos susceptibles de trabajo de desecación y mejoramiento, como también aquellos que hubieren sido seriamente dañados por la erosión o por la formación de dunas. En estos últimos casos será necesario el informe previo del Ministerio de Agricultura.
Los terrenos expropiados en conformidad a esta letra no podrán ser divididos ni entregados a particulares mientras no se efectúen las obras de saneamiento y mejoramiento previstas al acordarse la expropiación;
- h) Los predios rústicos declarados "minifundios" por el Ministerio de Agricultura, para el solo efecto de reagruparlos y redistribuirlos preferentemente entre los ex propietarios que deseen asignarse nuevas unidades;
- i) Los terrenos ubicados en la zona de aplicación de la Ley de la Propiedad Austral donde se hayan producido cuestiones legales relacionadas con el dominio o posesión de la tierra;
- j) Los terrenos poblados de araucarias y de otras especies arbóreas naturales, como también los terrenos situados hasta un kilómetro de distancia del borde de los lagos que constituyan bienes nacionales de uso público en los cuales sea indispensable proteger la vegetación natural.

predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades”, y la causal d), establece que serán expropiados “los predios que pertenezcan a personas jurídicas de derecho público o privado que los exploten en cualquiera forma que no sea directa”.⁸⁷

El órgano que debe efectuar las expropiaciones será la Corporación de la Reforma Agraria, mediante acuerdo de su Consejo, menos las causales i) y del artículo 15, que serán efectuadas por el Presidente de la República, mediante decreto supremo.

Dichas causales son las que señalan que serán objeto de expropiación i) Los terrenos ubicados en la zona de aplicación de la Ley de la Propiedad Austral donde se hayan producido cuestiones legales relacionadas con el dominio o posesión de la tierra; y j) Los terrenos poblados de araucarias y de otras especies arbóreas naturales, como también los terrenos situados hasta un kilómetro de distancia del borde de los lagos que constituyan bienes nacionales de uso público en los cuales sea indispensable proteger la vegetación natural.

María Antonieta Huerta considera que “podemos apreciar que la ley cuenta con suficientes elementos como para iniciar la transformación del agro, aunque por otra parte, tiene una serie de limitaciones para intentar consolidar con ella una

⁸⁷Ley 15.020, artículo 15

transformación real del sector agropecuario. No crea los elementos necesarios para eliminar la gran propiedad, ese no es uno de sus objetivos.”⁸⁸

Para Octavio Avendaño “la Ley ofrecía algunas condiciones para dar inicio al proceso de expropiación y de distribución territorial. Sin embargo, no lograba resolver, legalmente, lo que implicaba la expropiación de predios de particulares. De ahí que una solución alternativa, que fue planteada para hacer efectiva la reforma agraria, era que el Estado adquiriera, a través de compras directas, predios particulares para luego proceder a su distribución.”⁸⁹

5.6. Reforma Constitucional

Para llevar a cabo una Reforma Agraria basada en un proceso de expropiaciones, se convirtió en una tarea urgente la reforma a la Constitución para modificar el mecanismo que la Carta del 25 establecía para el pago de las indemnizaciones en caso de expropiación. Esta establecía que frente a una expropiación debía previamente pagarse la indemnización completa al propietario, por lo que se tornaba urgente modificarla para concretizar el proceso sin generar un problema pecuniario para el Estado.

⁸⁸Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.159

⁸⁹Avendaño Octavio, (2017), *op.cit.*, p.235

Para Rafael Moreno, la Reforma Constitucional propuesta por Alessandri era más trascendental que la misma Ley 15.020, porque por primera vez la derecha chilena accedía a debatir sobre el contenido del derecho de propiedad.⁹⁰

Para Octavio Avendaño, la modificación de la Constitución era esencial para reafirmar la supremacía del interés público por sobre el interés privado y de ese modo llevar a la práctica la llamada función social de la propiedad de la Constitución de 1925.⁹¹

“El Mercurio” apoyó la Reforma Constitucional, y al interior de la Sociedad Nacional de Agricultura (SNA) existían posiciones divergentes. Para un sector, la Reforma Constitucional no era una opción viable, debido a que discriminaba al sector agropecuario dejándolo en condición de inferioridad respecto de otras áreas económicas como la minería o la industria. En vez de expropiaciones, sostenía este primer sector, el Estado debiera plantear incentivos mediante las obligaciones tributarias, que podían ser combinados con una política agraria orientada hacia créditos y comercialización.”⁹²

En otras palabras, opinaba parte de la SNA que para efectuar una Reforma Agraria que tuviera como objetivo aumentar la producción agropecuaria no era

⁹⁰ Moreno Rojas, Rafael. *Sin Reforma Agraria no habría sido posible : memorias de la Reforma Agraria chilena 1958-1970*, p.52

⁹¹ Avendaño Octavio, (2017), *op.cit.*, p.234

⁹² *Ibid.*, p.240

necesario recurrir al instrumento de las expropiaciones, sino que era posible la vía tributaria para “*castigar*” a los dueños de latifundios que no cumplieran con la función social de la propiedad.⁹³

Incluso, opinaban que la Reforma Constitucional traería problemas de interpretación, debido a que se podía efectuar una arbitraria aplicación de lo que se entiende por predios mal explotados o subutilizados.

Por otro lado, existía una segunda posición en la SNA que estimaba que era conveniente efectuar reformas que no cambiaran completamente el sistema, creando una clase media rural que impediría una revolución socialista.⁹⁴ El mecanismo para lograr crear esta clase media que defendería al sistema capitalista, era a través de las expropiaciones. Este era el objetivo político del gobierno de Alessandri, “robustecer un sector medio de propietarios agrícolas identificados con el sistema y antirrevolucionario”⁹⁵

La ley 15.295, que estableció la Reforma Constitucional, fue promulgada el día 8 de octubre de 1963, casi a finales del gobierno de Jorge Alessandri. Establecía la ley de artículo único que si se expropiaban propiedades rústicas por causa de utilidad pública señaladas en la ley 15.020, tenía que darse al propietario el diez por ciento de la

⁹³Brahm García, Enrique,(1994), *op.cit.*, p.183

⁹⁴Correa Sutil Sofía, (2004), *op.cit.*, 283

⁹⁵Brahm García, Enrique,(1994), *op.cit.*, p.168

indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no podía exceder los quince años.

CAPÍTULO II

APLICACIÓN DE LA LEY 15.020

1. Aplicación de la ley 15.020 durante el gobierno de Jorge Alessandri

La ley 15.020 entró en vigencia el día 27 de Noviembre de 1962, tan sólo 6 meses después del ingreso del Proyecto de Ley⁹⁶. Aunque este instrumento legal permitía iniciar un proceso de expropiación, aún se encontraba pendiente la aprobación de la Reforma Constitucional que permitiría efectuar los pagos de las indemnizaciones en forma diferida, la que recién se promulgó el día 8 de Octubre de 1963. Debido a esta razón, el gobierno de Jorge Alessandri sólo tuvo un año, desde el día 8 de Octubre de 1963 hasta el día 3 de Noviembre de 1964 para aplicar de manera efectiva la ley 15.020 sin generarle un problema patrimonial al Estado.

⁹⁶Recordemos que el Proyecto de Ley fue enviado por el Presidente Alessandri el día 29 de Mayo del mismo año. La posterior ley 16.640 de Reforma Agraria fue discutida en el Congreso Nacional durante casi un año y medio. El Proyecto de Ley fue enviado al Congreso en Noviembre de 1965 y entró en vigencia el 28 de Julio de 1967.

Sin embargo, la ley 15.020 no era una ley de carácter imperativo⁹⁷. No obligaba al gobierno a ejecutar lo que su articulado establecía. Esto significa que las expropiaciones terminaban dependiendo de la voluntad del ejecutivo.⁹⁸

De esta forma, durante el año que tuvo el gobierno de Alessandri para aplicar de manera efectiva las facultades expropiatorias a los predios que reunían las condiciones para ser expropiados, aquello no se efectuó.⁹⁹

En cambio, el gobierno decidió seguir aplicando una política de colonización¹⁰⁰, ya desarrollada antes de la entrada en vigencia de la ley 15.020. Además, se siguió apostando por la modernización de la agricultura chilena por medio de políticas tecnocráticas y la creación de una clase media rural.¹⁰¹ La política de colonización se efectuó por medio de la creación y puesta en marcha de la institucionalidad que la ley 15.020 establecía, destacando en ello la CORA y el INDAP, instituciones clave en todo el proceso posterior que se desarrolló durante las administraciones de Eduardo Frei y Salvador Allende.¹⁰²

⁹⁷En términos del artículo primero del Código Civil, “La ley manda, prohíbe o permite”. La ley 15.020 era una ley permisiva, permitía al poder Ejecutivo efectuar un proceso de Reforma Agraria, pero no lo obligaba.

⁹⁸Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.160

⁹⁹Avendaño Pavez, Octavio. (2017). La Reforma Agraria chilena: entre el gradualismo y la transformación acelerada. *Anales de la Universidad de Chile*, (12), p.42

¹⁰⁰ Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.45

¹⁰¹*Ibíd.*, p.159

¹⁰²Moreno, Rafael, (2013), *op. cit* p.61

La política de colonización desarrollada por el gobierno de Jorge Alessandri se llevó a cabo mediante el traspaso de tierras fiscales a CORA. Durante el año 1963, se traspasaron 561 predios, que representaban un total de 45.683 hectáreas. De ese total, 7.196 hectáreas correspondían a hectáreas de riego, y 31.106 a hectáreas de secano. Estas tierras fueron luego vendidas por CORA a largo plazo.¹⁰³

¿Qué razón política hay detrás de la nula aplicación de las facultades expropiatorias de la ley durante el gobierno de Jorge Alessandri?

Durante la discusión del proyecto de la posterior ley 16.640 enviada por el Presidente Eduardo Frei, el Senador Francisco Bulnes Sanfuentes, miembro del Partido Nacional, señala que la nula aplicación de la ley 15.020 durante el mandato del Presidente Alessandri se debió a que, tras haber logrado poner en marcha la nueva institucionalidad creada por la ley 15.020, “nos hallábamos ya demasiado cercanos a la elección presidencial para emprender en profundidad un proceso tan importante”¹⁰⁴

Probablemente, a lo anterior se agregaba la carencia de una real voluntad política del sector gobernante a iniciar un proceso de Reforma Agraria que significara la expropiación de predios en manos de privados. El sector político gobernante entendía el derecho de propiedad en su concepción clásica como una libertad individual

¹⁰³Montenegro Carlos “Análisis y evaluación de una Reforma Agraria”. Santiago 1969. Citado por Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.160

¹⁰⁴Historia de la Ley N° 16.640, recuperado en <https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45903/1/HL16640.pdf> p.2021

absoluta¹⁰⁵.

En cambio, parecía estar más de acuerdo con que el contenido de la llamada función social de la propiedad se relacionaba más con el aumento de la producción que con una efectiva política expropiatoria.

Además, recordemos que el Proyecto de Ley había sido fruto en gran parte de la situación política generada tras la pérdida de la mayoría parlamentaria de los partidos Liberal y Conservador, el ingreso de los Radicales al gabinete en el año 1961 y los efectos generados por la Revolución Cubana de 1959 y la creación de la Alianza para el Progreso.

Por tanto, durante el gobierno de Alessandri, no tanto por entusiasmo propio sino más bien por la situación coyuntural interna y externa, se va cimentando la idea de una Reforma Agraria que significara cambios en la tenencia de la tierra. Además, se asienta la idea de la necesidad del incremento de la productividad y producción del sector agrícola. Se va tornando fundamental mejorar la situación social del campesinado.¹⁰⁶

Pese a que en un inicio no estaba en la agenda del gobierno de Jorge Alessandri efectuar cambios que significaran modificaciones en la tenencia de la tierra, fue durante

¹⁰⁵Correa Sutil Sofía, (2004), *op.cit.*, p.280

¹⁰⁶Theá Manríquez, Marcel, *et al*, "Reforma Agraria en Chile, ¿Palimpsesto de otra ruralidad? Reflexiones y propuestas" P.148 recuperado en <https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v16n47/0718-6568-polis-16-47-00137.pdf> p. 219

esta administración que se aprobó la ley 15.020, se formó la institucionalidad que acompañó a todo el proceso posterior y se aprobó la Reforma Constitucional que permitió el pago en diferido de las expropiaciones.

Por tanto, se avanzó en “la creación de todo el instrumental necesario para ejecutar una Reforma Agraria”¹⁰⁷. Eso significaba que “el camino quedaba abierto para avanzar en un proceso de reforma más profunda”¹⁰⁸, que fue lo que aconteció durante la administración del Presidente Eduardo Frei.

¹⁰⁷Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p.56

¹⁰⁸*Ibíd.*, p.62

2. Aplicación de la ley 15.020 durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva

La ley 15.020 fue una ley permisiva y flexible, que permitió a la administración de Eduardo Frei generar un sello presidencial propio en la aplicación de una transformación estructural.

El contexto en el cual Eduardo Frei asume el gobierno son momentos en que la presión por cambios estructurales en América Latina se hacía cada vez más intensa, a raíz de la Revolución Cubana de 1959 y la creación de la Alianza para el Progreso. Frente a este panorama, Frei y la Democracia Cristiana proponen una *Revolución*, pero en *Libertad*. Se proponía efectuar cambios pero todo dentro del marco de las políticas de la Alianza para el Progreso, con el apoyo económico de Estados Unidos¹⁰⁹.

Entre las reformas, una de las más trascendentales fue la aplicación de un plan de Reforma Agraria que generara una nueva forma de vida para los campesinos y una nueva forma de explotación de las tierras, que en palabras del gobierno, debería significar mayor justicia, más eficiencia y modernidad.¹¹⁰ En suma, una transformación estructural del sector agropecuario en el contexto de un gobierno reformador.

Ya desde la década de 1950, la Falange Nacional, apoyada en la Doctrina Social de la Iglesia, en las encíclicas papales y en el contacto directo con diferentes miembros

¹⁰⁹Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.181

¹¹⁰Boletín Gubernamental: Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile 1968. p.7

del clero nacional, había planteado una crítica visión de la situación de la agricultura chilena. El eje de su discurso lo constituía la necesidad de efectuar una transformación que superara las injusticias que se producían en el ámbito rural¹¹¹.

Según la Falange, existía un claro problema en la distribución de la tenencia de la tierra, la precariedad laboral de los campesinos y el acceso a la tierra de estos últimos.¹¹² Establecieron una renovada visión del clásico concepto naturalista del derecho de propiedad, entendiéndolo no sólo como un derecho inherente al ser humano, sino que era necesario, para que fuera efectivamente un derecho, que una gran mayoría de personas marginadas de él pudieran acceder a una propiedad.¹¹³ De esta manera, no sólo se debía “proteger y garantizar la propiedad, sino también la posibilidad de acceder a ella.”¹¹⁴ Se planteaba la necesidad urgente de impulsar una Reforma Agraria, basada en lo que se denominó una *transformación social en paz*. Esta transformación debía alcanzar dos grandes metas. La primera meta la constituía lo que Eduardo Frei denominó *cambio social*: era necesario modificar la situación de vida de los campesinos. Frei señalaba que existía un problema estructural en el tipo de relaciones laborales y la distribución de la propiedad. Comparaba lo que había sucedido en el transcurso del siglo XX en las zonas urbanas, que habían modernizado su organización laboral y productiva, versus una situación social agrícola de rasgos

¹¹¹Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p.67

¹¹²Avendaño Octavio, (2017), *op.cit.*, p.204

¹¹³*Ibíd.*, p.215

¹¹⁴*Ibíd.*, p.214-215

coloniales. La segunda meta que Frei estableció era de carácter económico. Según Frei, era necesario generar un mercado interno y profundizar el proceso de industrialización, y el principal obstáculo para ello era el latifundio,¹¹⁵ que había aportado en la denominada “crisis generalizada de la sociedad chilena”, que en el tema agrario se manifestaba en una baja calidad de vida de la población campesina y una mala distribución de la propiedad. Basados en los principios de la Doctrina Social de la Iglesia, la Falange abogaba por la necesidad de efectuar reformas sociales que significaran un mayor nivel de organización de los campesinos y cambios en la tenencia de la tierra. Para ello, una legislación de Reforma Agraria debía incluir la expropiación y distribución de tierra.¹¹⁶

Eduardo Frei y la Democracia Cristiana inspiraron su programa reformador basados en la idea del *comunitarismo*, que “tenía como propósito fortalecer las comunidades de trabajo, comenzando por las organizaciones intermedias”.¹¹⁷

Estas ideas fueron plasmadas en la campaña de 1958. El plan de gobierno del candidato Eduardo Frei incluía la subdivisión de las grandes propiedades mal trabajadas o inutilizadas, por medio de procesos de expropiación.¹¹⁸

¹¹⁵Intervención del Sr. Frei en el Senado. Reproducida en *Política y Espíritu*, N 108, enero 15 de 1954. P. 24, citado por *Ibíd.*, p.149

¹¹⁶*Ibíd.*, p.217

¹¹⁷*Ibíd.*, p.248

¹¹⁸*Ibíd.*, p.218

Posteriormente, cuando el gobierno de Jorge Alessandri forma las distintas comisiones con los partidos Liberal, Conservador y Radical para la elaboración de un proyecto de Reforma Agraria, la Democracia Cristiana elabora un proyecto alternativo, que destaca “las posibles causales de expropiación, el destino de las tierras primordialmente en propiedad familiar, los requisitos para ser beneficiario , la obligación de que la tierra que se asigne a un campesino sólo podrá ser enajenada en un solo cuerpo a quien acredite ante el Consejo Regional de Reforma Agraria, que cumple con los requisitos para optar a este tipo de propiedad.”¹¹⁹ . Finalmente, durante la campaña de 1964, Frei establece que la Reforma Agraria sería una de las *vigas maestras del Gobierno*.¹²⁰

Una vez que comienza el gobierno demócrata cristiano en 1964, se establece que el proceso que se llevaría adelante debía cumplir con los siguientes objetivos: en primer lugar, se debía incorporar a los campesinos a la propiedad de la tierra. De esta manera se estaría cumpliendo con la función social de la propiedad y se incorporaría una parte importante de la población nacional al derecho de propiedad. En segundo lugar, se planteaba la necesidad de mejorar la productividad de la agricultura chilena. Y

¹¹⁹Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p.70

¹²⁰*Ibíd.*, p.70

por último, se debía sacar de la situación de marginalidad a los campesinos, otorgándoles un mínimo de dignidad de la que carecían.¹²¹

El Presidente Frei comenzó su gobierno nombrando a los principales personeros que encabezarían el proceso reformador. Como Ministro de Agricultura, nombró a Hugo Trivelli, quien se había desempeñado en la Organización de las Naciones Unidas como director del “Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola”.¹²² Como vicepresidente ejecutivo de la CORA, principal órgano del proceso de Reforma Agraria, se designó a Rafael Moreno Rojas. Moreno era un activo militante del Partido Demócrata Cristiano, Ingeniero Agrónomo de la Universidad Católica de Chile. Había participado, durante el año 1961, en el proceso de Reforma Agraria desarrollado en el fundo los Silos de Pirque, de propiedad del Arzobispado de Santiago. Realizó sus estudios de postgrado en Economía Agraria en la Universidad de Illinois, Estados Unidos. Su tesis de grado llevaba por nombre “Un Programa de Reforma Agraria, cómo podría ser aplicado en Chile”. Con la designación de Moreno en la CORA, había

¹²¹ Boletín Gubernamental: Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile 1968. p.16-17

¹²²Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p.93 Moreno además señala que “esta organización que había sido creada bajo los auspicios de la Alianza para el Progreso, con sede en Washington, D.C, había realizado certeros diagnósticos de la realidad agropecuaria en los países de América Latina, con especial énfasis en la estructura de la tenencia de la tierra. Nadie discutía la solvencia y capacidad técnica del nuevo Ministro.

triunfado la visión de quienes compartían la idea de efectuar una Reforma Agraria de manera paulatina y no acelerada¹²³.

Además, se designó como director ejecutivo de INDAP a Jacques Chonchol, Ingeniero Agrónomo de la Universidad de Chile. Trabajó en el Ministerio de Agricultura y posteriormente en la FAO, y tenía mayor afinidad política con los sectores de izquierda del Partido Demócrata Cristiano¹²⁴. La vertiente encabezada por Jacques Chonchol tenía una visión más crítica de la situación del agro. Para Chonchol, el principal problema en la estructura agraria era la concentración de la propiedad, lo que generaba que el sistema agrícola chileno tuviera características pre modernas. Por ello existían déficit productivos, ausencia de planificación y altos costos financieros. Mediante la aplicación de una Reforma Agraria se buscaría la justicia social, mediante la creación de una “clase media rural”. Esta clase media rural ayudaría a generar un mayor equilibrio en las diferencias sociales en el campo.¹²⁵

El plan de acción del gobierno de Eduardo Frei estaba conformado por dos vías. La primera fue la legislativa. El ejecutivo creó una comisión de abogados que elaborara una nueva ley de Reforma Agraria que reemplazara a la ley 15.020. El Proyecto de Ley fue presentado en Noviembre de 1965. En el Mensaje que acompañaba al Proyecto, el Presidente Frei criticaba fuertemente a la Ley 15.020. Según el Primer Mandatario, este

¹²³Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.94

¹²⁴Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p.61

¹²⁵Avendaño Octavio, *op. cit.*, (2017), p.218

no era el instrumento efectivo para efectuar un cambio fundamental en las estructuras del agro chileno y tendía fundamentalmente a mantener el sistema social imperante.¹²⁶ Sobre las causales de expropiación contenidas en la Ley 15.020, el Presidente Frei las considera insuficientes debido a que ninguna de ellas limita la extensión de los predios agrícolas a un máximo socialmente aceptable ni consagra un régimen que ponga fin a la acumulación en pocas manos de la propiedad rural.”¹²⁷ Es decir, en este Mensaje queda de manifiesto la diferencia ideológica entre el gobierno de Eduardo Frei con el de Jorge Alessandri. Tal como señalamos anteriormente, Jorge Alessandri planteó una Reforma Agraria que debía tener como objetivo aumentar la producción agrícola y una política de colonización, y si existía la necesidad de expropiación sería solo en los casos en predios mal explotados o mal trabajados. En cambio, la visión de Eduardo Frei y la Democracia Cristiana alude a una cuestión de justicia distributiva en virtud a una limitación de la extensión de los predios agrícolas.

No obstante la clara diferencia ideológica entre Frei y Alessandri, durante la discusión del Proyecto de Ley, los parlamentarios opositores, especialmente los de los Partidos Radical y Nacional, en su mayoría se referían al Proyecto como “proyecto de reforma de la ley 15.020”¹²⁸, más no una nueva ley de Reforma Agraria propiamente tal. El Senador Julio Durán Neumann, miembro del Partido Radical, criticó el Proyecto

¹²⁶Historia de la Ley N° 16.640, Mensaje del Presidente Frei, p. 22.

¹²⁷*Ibíd.*, p.21

¹²⁸*Ibíd.*, p.1971

enviado por el gobierno del Presidente Frei, debido a que para el Senador la reforma presentada por el gobierno sólo pretendía modificar, rectificar y ampliar una serie de ideas que fueron planteadas y debatidas y que se concretaron en medidas legales como la Ley 15.020.¹²⁹ Además, señaló que la ley 15.020, “dio nacimiento a dos organismos vitales que han estado actuando en este orden de cosas. Me refiero a la CORA y al INDAP. Oigo, casi a diario, ciertas expresiones, como *“reforma de macetero”*, dentro del lenguaje justificativo de la Democracia Cristiana. Esta presenta su reforma como una idea nueva, y la que hemos aprobado en el Congreso y actualmente rige, como anhelos reformistas pequeños, como reforma de macetero. Pero quienes faltan a la verdad suelen, como dicen los hombres de campo, morderse la cola.”¹³⁰

El gobierno de Eduardo Frei envió en Noviembre de 1964, un nuevo proyecto de Reforma Constitucional que modificaba nuevamente el régimen de pago de las expropiaciones. La Reforma Constitucional fue recién aprobada en Enero de 1967, la Ley 16.640 en Julio de ese mismo año.¹³¹

La segunda vía del gobierno demócrata cristiano para desarrollar el Plan de Reforma Agraria fue la aplicación, dentro de las máximas posibilidades, de la ley

¹²⁹*Ibíd.*, p.2154

¹³⁰ *Ibíd.*, p.2154

¹³¹Boletín Gubernamental: Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile 1968. p.23

15.020¹³². Esto apoyado en el hecho que, pese a la crítica que el Presidente Frei había hecho a las causales de expropiación contenidas en la Ley vigente, aquéllas gozaban de gran amplitud, lo que permitía iniciar el proceso de inmediato.¹³³

Sin embargo, pese a la aprobación de la Reforma Constitucional efectuada durante el gobierno de Jorge Alessandri, que permitía pagar las indemnizaciones de forma diferida, existía una traba legal que impedía que el proceso de expropiación mediante la Ley 15.020 fuera expedito: el artículo 30 de la ley establecía que los llamados Tribunales de Expropiaciones Agrarias sólo permitían a la CORA tomar la posesión material de un predio expropiado después de que fuera dictada la sentencia de primera instancia, siempre y cuando el propietario del bien afectado a la expropiación no apelare de la resolución.¹³⁴

De esta manera, aunque para el gobierno la Ley 15.020 no era el medio preciso para efectuar la transformación estructural que se pretendía, fue el instrumento que permitió ejecutar los compromisos que se habían establecido en la campaña sin esperar hasta la aprobación de una nueva Ley. Ejecutando lo que su articulado establecía impedía espacios de mayor incertidumbre, actos de ocupación de tierras y la

¹³² Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.186

¹³³Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p. 63

¹³⁴Es decir, en términos estrictamente jurídicos, que la apelación recaída en la sentencia de primera instancia generaba un efecto no solamente en un devolutivo, sino también suspensivo. Se suspende la resolución del tribunal de primera instancia que permitía la toma material del predio mientras la Corte de Apelaciones respectiva no resolviera la procedencia o no de la expropiación.

conformación de una oposición más articulada¹³⁵.

Sin embargo, para la oposición socialista la ley 15.020 era un instrumento inútil para ejecutar un plan verdaderamente reformador, debido que según los socialistas tanto a Jorge Alessandri como a su sector “no interesaban el fondo de la reforma, ni su carácter ni su intención. Por eso, con justa razón, el pueblo de Chile había calificado aquella reforma como *reforma de macetero*, por lo que su ejecución durante el gobierno de Eduardo Frei sólo significaba perpetuar el sistema social imperante”.¹³⁶

Pese a las críticas que tanto por la derecha como por la izquierda se producían frente a su accionar, el gobierno de Eduardo Frei decidió actuar aumentando exponencialmente tanto los recursos como personal de las nuevas instituciones CORA e INDAP. El gobierno de Frei decidió tanto mantener a todos los trabajadores de la administración de Jorge Alessandri como aumentar exponencialmente el número de personal de ambas instituciones.¹³⁷

Con respecto a las fuentes de financiamiento de la CORA, estas provenían de cuatro tipos de aportes. El primer tipo de aporte lo constituía el aporte fiscal, que en el año 1965 representaba un 86% de su financiamiento, pero que en el año 1968 disminuyó al 45.5%. El segundo tipo de aporte lo constituían los llamados “Recursos

¹³⁵Moreno, Rafael, (2013) *op.cit.*, p.216

¹³⁶Historia de la Ley N° 16.640, p.2032

¹³⁷Moreno, Rafael, (2013) *op.cit.*, p.98

Propios”, que eran las recuperaciones de créditos concedidos a los asentamientos y cooperativas de Reforma Agraria. Este fue aumentando del 8.1% en 1965 al 23.5% en 1968. La tercera fuente de financiamiento provenía de los créditos extranjeros, que se utilizaban para la importación de maquinaria agrícola, ganado y fertilizante. Esta fuente de financiamiento se mantuvo bajo el 9% del aporte total durante todo el período 1965-68. Y por último, la cuarta fuente de financiamiento eran los créditos nacionales, que provenían de CORFO y Banco del Estado, se utilizaban por la Corporación para distribuir como préstamo entre los asentamientos.¹³⁸

En segundo lugar, Frei dio inicio a su programa traspasando a la CORA todas las tierras que ya pertenecían al Estado. Esto lo efectuó mediante la dictación de una resolución administrativa. Según Rafael Moreno, esta acción del gobierno fue determinante para CORA, debido a que al haberse efectuado esta decisión de traspaso de todas las tierras fiscales o semifiscales de forma tan expedita se colocaba en manos de la institución los medios suficientes para implementar la Reforma Agraria.¹³⁹

De esta manera, se procede a la intervención del Valle del Choapa. Estos fundos, que eran un total de 14, pertenecían al Servicio Nacional de Salud, y cumpliendo con la instrucción presidencial, fueron entregados a CORA en febrero de 1965. En total, los predios consistían de 250.833,70 hectáreas. En dicho terreno vivía

¹³⁸Boletín Gubernamental: Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile 1968. p.18

¹³⁹Moreno, Rafael, (2013) *op.cit.*, p.107

un total de 1.338 familias. 8.000 hectáreas del total pertenecían a tierras de riego, y 4.000 de secano.¹⁴⁰

Los predios transferidos fueron la primera oportunidad del gobierno para materializar el formato cooperativista por medio de la instalación de asentamientos, que eran “formas de propiedad colectiva, de carácter transitoria, en las que se integraban a las familias beneficiadas del proceso de expropiación y distribución de tierras.”¹⁴¹

Los instalación de asentamientos tenía como finalidad que los predios expropiados no se paralizaran, sino que se produjera una sociedad entre un comité elegido por los mismos campesinos y la CORA. La CORA aportaba “el uso de las tierras, las aguas, las semillas, abonos, insecticidas y otros elementos para trabajar la tierra de manera conveniente.” Por su parte, los campesinos aportaban con “su trabajo, útiles y enseres y su experiencia en el cultivo de la tierra”.¹⁴²

Sin embargo, el gobierno se encontró con grandes dificultades debido a que todos los sindicatos campesinos que existían en el Valle del Choapa eran dirigidos por miembros del Partido Comunista, lo que colocaba a la CORA en una difícil situación, debido a que significaba que los miembros de dicho partido opositor se opondrían a la instalación de los asentamientos campesinos, comenzarían por la toma de tierras, lo

¹⁴⁰*Ibíd.*, p.109

¹⁴¹Avendaño Octavio, (2017), *op.cit.*, p.251

¹⁴²Boletín Gubernamental: Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile 1968. p.28

que significaba efectuar acciones fuera del marco legal establecido por la Ley 15.020.¹⁴³

Un hecho inesperado abrió definitivamente las posibilidades de diálogo con los sindicatos del Valle del Choapa. A consecuencia del sismo que se produjo el día 28 de Marzo de 1965 de Aconcagua a Coquimbo, el gobierno aprovechó de negociar el proceso de reconstrucción con los campesinos del Choapa mediante el método de los asentamientos.¹⁴⁴

Además, se comenzó un proceso de expropiación mediante las causales que la ley 15.020 establecía.¹⁴⁵ Se decidió en un primer momento comenzar por convocar al Consejo de la CORA. El Consejo tenía como tarea definir cuáles predios eran susceptibles de ser expropiados, comenzando por aquéllos que estuvieran abandonados o mal explotados.¹⁴⁶

Los primeros dos predios que se identifican como susceptibles de ser expropiados mediante las causales que la Ley 15.020 establecía fueron los fundos Lo Etchevers y el Cerrillo. El fundo Lo Etchevers llevaba abandonado por más de 30 años, contaba con una superficie de 570 hectáreas y su expropiación ya había sido solicitada por unanimidad por el Consejo Comunal de Quilicura. Por su parte, el fundo El Cerrillo,

¹⁴³Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p.108

¹⁴⁴Avendaño Octavio, (2017), *op.cit.*, p.251

¹⁴⁵Corvera Vergara, María Teresa “Un proceso global, profundo, controvertido e irreversible: Reforma Agraria 1964 – 1967” en *Reforma agraria chilena 50 años : Historia y reflexiones*. Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017 p.81-83

¹⁴⁶Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*,p.103

se encontraba en la comuna de Molina, contaba con una superficie de 200 cuabras, y en él vivían 45 familias campesinas. El arrendatario del fundo incumplía el pago de salarios y leyes sociales, y había abandonado el predio y su mantención tras una serie de huelgas por parte de los campesinos.

Para ambos fundos se siguió el proceso establecido en la Ley 15.020. En primer momento, se efectuaba un estudio técnico por parte de la CORA, en la cual se definían las razones por las que el predio correspondiente estaba afecto a una de las causales establecidas en la Ley. Posteriormente, se convocaba al Consejo Directivo de la CORA, que acordaba si los predios eran o no susceptibles de ser expropiados.¹⁴⁷

Durante los primeros seis meses del gobierno de Eduardo Frei, se expropiaron 67.637 hectáreas.¹⁴⁸ Y en septiembre de 1965, ya se habían expropiado 32 haciendas, lo que representaba un total de 128.794 hectáreas.¹⁴⁹

Durante el año 1966, se decretaron 265 expropiaciones, “lo que significaba un incremento sustancial en la velocidad de la reforma misma”.¹⁵⁰

La causal que se utiliza para efectuar la mayoría de las expropiaciones, es “la de abandono o mala explotación. En virtud de este procedimiento se lograr expropiar entre

¹⁴⁷ *Ibíd.*, p.115-119

¹⁴⁸ *Ibíd.*, p.120

¹⁴⁹ *Ibíd.*, p.137

¹⁵⁰ *Ibíd.*, p.223

1965 y 1967, año en que se aprueba la nueva legislación, un total de 1.209.972 hectáreas, de las cuales 119.801 son de riego, y un 1.090.171 son de secano, con un total de 472 predios. Estas cifras corresponden a un 34% de las expropiaciones realizadas bajo el gobierno de Frei.”¹⁵¹

El senador Enrique Curti Cannobio, senador del Partido Nacional, durante la discusión del nuevo Proyecto de Ley de Reforma que posteriormente se convertiría en la Ley 16.640 critica al gobierno de Frei, señalando que la aplicación de la Ley 15.020 paralelamente a la discusión del nuevo Proyecto de Ley demuestra “su valor y utilidad”.¹⁵² El Partido Nacional, en palabras de Curti, era partidario “de efectuar en forma acelerada en Chile un proceso de reforma agraria encaminado a obtener el máximo impulso de la producción agropecuaria, incluso valiéndose de división de los predios mal explotados o abandonados, y a elevar considerablemente el nivel de vida del campesinado.”¹⁵³ El Senador Francisco Bulnes Sanfuentes, también perteneciente a la bancada del partido Nacional, señaló que el gobierno de Eduardo Frei, “convirtió la parte sustancial de aquella legislación en letra muerta, o la utilizó con móviles y fines muy diferentes de los programados. Es así como la CORA tiene actualmente en su poder más de 500.000 hectáreas, o sea el 10% de la superficie arable del país, sin haber cumplido su obligación fundamental de subdividirla y entregarlas a los

¹⁵¹ Cfr. ODEPA: Boletín Agroestadístico. N 3. 1967. Citado por Huerta, María Antonieta, (1989), op.cit., p.237

¹⁵²Historia de la Ley N° 16.640, p.1948

¹⁵³*Ibíd.*, p.1948

campesinos.”¹⁵⁴

El gobierno se vio enfrentado a la división de los predios por parte de los propietarios latifundistas mientras se discutía el nuevo Proyecto de Ley enviado por el Presidente Frei al Congreso, que incluía dentro de sus causales la expropiación por cabida de predio y no sólo por un mal uso o desaprovechamiento productivo como lo eran las causales de la ley 15.020. Para seguir evitando este fenómeno, Frei envió un Proyecto de Ley que “prohibía la división de todos los predios rústicos de superficie superior de 80 hectáreas. Sólo se autorizaría la división con la aprobación del Consejo de la Reforma Agraria, el que sólo puede otorgarla si el 40% del predio se transfiere a los campesinos que viven en el mismo. Este proyecto fue aprobado y se transformó en la Ley 16.465, promulgada el 23 de Abril de 1966”.¹⁵⁵

La Ley 15.020 se aplicó hasta Julio de 1967. Un año más tarde, en el Boletín Gubernamental “4 años de Reforma Agraria”, se señala que hasta el día 30 de Junio de 1968, 458 predios habían sido expropiados mediante la causal de abandono o mala explotación. Es decir, de cada tres predios expropiados dos habían sido expropiados por mediante una causal ya establecida en la ley 15.020.¹⁵⁶

¹⁵⁴ *Ibíd.*, p.2015

¹⁵⁵ Boletín Gubernamental: Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile 1968. p.23

¹⁵⁶ *Ibíd.*, p.23

CAPÍTULO III

LA CONSTITUCIÓN DE 1925 Y EL PRESIDENCIALISMO

Durante la presente investigación hemos examinado dos gobiernos de distintas tendencias ideológicas que aplican un mismo instrumento legal con objetivos diametralmente distintos.

Por una parte, el gobierno de derecha de Jorge Alessandri, se encargó de enviar el Proyecto de Ley que posteriormente se transformaría en la Ley 15.020. Además, aplicó esta ley con el fin de crear la institucionalidad (CORA, INDAP) y continuar con una política de colonización y aumento de la producción agrícola.¹⁵⁷

Por otra lado, el gobierno demócrata cristiano de Eduardo Frei Montalva. Con el objeto de generar una reforma estructural en el agro, aplicó las causales de expropiación establecidas en la ley mediante la institucionalidad creada por su antecesor.

Esta variación en el carácter de la aplicación de una misma ley se debe al sistema político presidencialista configurado mediante la Constitución de 1925 pues la flexibilidad en la interpretación de la Ley 15.020 permitió que cada Presidente le otorgara un sello propio a la ejecución del instrumento legal.

¹⁵⁷Ver Capítulo II: "Aplicación de la ley 15.020"

Lo anterior permite revalorizar la mal denominada “*Ley del Macetero*”, ya que permitió iniciar y posteriormente profundizar la Reforma Agraria. La planificación y ejecución de esta Reforma Estructural se relaciona con la interacción que se produjo entre Poder Ejecutivo, el Congreso y los partidos políticos en el marco de un sistema en el cual el Jefe de Estado no contó necesariamente con mayoría en el Congreso para poder llevar adelante su programa de gobierno.

1. Presidencialismo chileno

Según lo que señala Nogueira Alcalá, el “*Presidencialismo*” es un sistema de gobierno democrático representativo encabezado por un Primer Mandatario que es el órgano central del régimen político. A este le corresponde dirigir las relaciones internacionales y es autoridad superior de las Fuerzas Armadas. Participa como poder colegislador, formando las leyes y teniendo derecho de veto. El Congreso, por su parte, legisla, fiscaliza los actos de gobierno y participa junto con el Presidente en el nombramiento de altas autoridades públicas. Y el Poder Judicial es un órgano independiente.¹⁵⁸

Tras los procesos de Independencia, los países latinoamericanos adoptaron en

¹⁵⁸Nogueira Alcalá Humberto. La Tipología de gobiernos presidencialistas en América latina y Gobiernos Semipresidenciales en Europa *Estudios Constitucionales* , VOL. 15 número 2, Santiago Chile, 2017 p. 18

su mayoría el Presidencialismo como modelo político.¹⁵⁹ Para Dieter Nohlen, en América Latina se produjo la formación del Estado Nacional mediante el sistema de separación de poderes pero con una autoridad fuerte: el Presidente de la República.¹⁶⁰

Se he señalado que la instauración de este sistema de gobierno respondía a la necesidad de otorgar al Poder Ejecutivo medios efectivos para poder gobernar, y al mismo tiempo, la de limitar esos poderes para no caer en la arbitrariedad y abuso de poder.¹⁶¹

Por razones de cultura política, tradición, experiencia, historia y estructura política se conformaron en América Latina gobiernos presidencialistas que hasta el día de hoy se mantienen. Pero cada régimen presidencial presenta variaciones locales y en el tiempo pues se expresa según su propia idiosincrasia nacional.¹⁶²

Así como en gran parte de Latinoamérica, en el caso de Chile durante gran parte de nuestra historia republicana ha regido un sistema político *presidencialista*. Esta se supone ha sido nuestra “*tradición*”, lo que ha generado cierta conciencia nacional de que este sistema político es el único que trae estabilidad política, social y económica.

¹⁵⁹Serrafero Mario Presidencialismo y Reforma Política en América Latina *Revista del Centro de Estudios Constitucionales Número 8. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid 1991 p.208*

¹⁶⁰Nohlen Dieter: “Presidencialismo versus parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (Vol. 7, julio), Centro Latinoamericano de Estudios Políticos 2013, pp. 61-76.

¹⁶¹Nogueira Alcalá, Humberto (2017) *op.cit.*, p. 17

¹⁶²Nohlen, D. El Presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto. *Revista de Derecho Público*, (74) 2015 p. 90 .

Se tiende a la naturalización de esa manera de ejercer el poder.¹⁶³ Esto va unido al hecho de que como país nos hemos acostumbrado a la personalización excesiva del poder. Se concentran las opciones de cambio en una sola persona: El Presidente de la República.

Tanto la Constitución de 1833 en su articulado original, la Constitución de 1925 y la de 1980 consagraron con variaciones el sistema de gobierno presidencialista. Todas estas Cartas Fundamentales demuestran la formación de un sistema jerárquico y desigual con respecto a la distribución del poder en la cual la posición central en el manejo del Estado la detenta el Poder Ejecutivo.

La Constitución de 1833, generada a partir del triunfo pelucón en Lircay en 1829, consagraba un régimen en el cual no existía una división de poderes estricta y rígida, sino más bien una separación de funciones.¹⁶⁴ Se centraba el poder en el Presidente de la República y los ministros de Estado.¹⁶⁵

¹⁶³ Correa Sutil Sofía Desnaturalizar el mítico presidencialismo. 2017 Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152250> p.19

¹⁶⁴ “La Constitución de 1833 ha tratado de establecer y ha establecido en palabras la separación de los poderes públicos; pero al designarles sus respectivas esferas y al imponer a los funcionarios correspondientes su responsabilidad y las condiciones de su nombramiento, ha confundido, amalgamado y absorbido casi en un solo poder los otros” en Heise, Julio Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925 Tomo 1 (Santiago, 1974) p.37

¹⁶⁵Correa Sutil, S. (2015).Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente. Disponible en https://www.cepchile.cl/cep/site/artic/20160304/asocfile/20160304101208/rev137_SCorreaSutil.pdf p. 47

Esto traía como consecuencia que el Ejecutivo se encontrara inmiscuido en gran parte del sistema institucional.¹⁶⁶ En consecuencia, la Carta de 1833 establecía un Presidencialismo exacerbado y autoritario que se expresaba en el control que el Primer Mandatario ejercía sobre los otros poderes.

Por ejemplo, el Congreso podía otorgar facultades extraordinarias y, de esa manera, delegaba potestades legislativas al Ejecutivo. Las facultades extraordinarias permitían suspender la parte dogmática de la Constitución respecto a los derechos individuales. El Presidente podía ejercer también el veto absoluto a las leyes aprobadas por el Congreso, las que no podían volverse a discutir hasta la legislatura posterior. Con respecto al Poder Judicial, el Ejecutivo nombraba a los jueces y debía velar por una pronta y ágil administración de la justicia.¹⁶⁷

Otro instrumento fundamental que permitía que no existiera contrapeso a su función la constituía la intervención electoral. Este fenómeno permitía un control de los procesos electorales desde el Ejecutivo. De este modo, la composición del Congreso era definida por el Presidente y su Ministro del Interior.¹⁶⁸

¹⁶⁶“Lo principal es el poder Ejecutivo y en éste, el Presidente; lo demás, aun la Nación misma, es lo accidental, por eso la realidad, la eficacia, la vitalidad, la acción están en el poder Ejecutivo, y han producido en el Presidente una cuasi omnipotencia y una cuasi infalibilidad” en Heise Julio *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925 Tomo 1* (Santiago, 1974) p.37

¹⁶⁷Correa Sutil, Sofía, (2015), *op.cit.*, p.47

¹⁶⁸Ibíd., p.47

Sin embargo, pese al establecimiento mediante la Constitución de 1833 de un sistema político de carácter presidencialista y autoritario, este régimen va mutando a partir del año 1861, mediante una serie de *Prácticas Parlamentarias y Reformas Constitucionales*.¹⁶⁹

Sobre las *Prácticas*, la Constitución de 1833 establecía en su articulado ciertas reglas que permitían generar un sistema político de tipo parlamentario mediante las interpelaciones y los votos de censura.¹⁷⁰ En consecuencia, el gabinete ministerial terminaba dependiendo de la confianza del Congreso.

Respecto a las *Reformas Constitucionales*, durante los años 1871 y 1893 se promulgaron más de diez, inspiradas en el liberalismo francés y el constitucionalismo anglosajón. Estas reformas tenían como objetivo disminuir las atribuciones del Presidente de la República y aumentar el poder del Congreso lo que “tuvo la clara misión de disminuir la influencia política del ejecutivo, de quebrantar el autoritarismo portaliano”¹⁷¹. Es así como por ejemplo se eliminó la reelección inmediata del Primer Mandatario, y se disminuyó el quórum necesario para aprobar las leyes, lo que se

¹⁶⁹Heise, Julio (1974) p.67

¹⁷⁰*Ibíd.*, p.67

¹⁷¹*Ibíd.*, p.38

trajeron en una “*agilidad legislativa*” . Esto daba al Congreso una más efectiva influencia en la vida pública.¹⁷²

Sin embargo, ese régimen parlamentario cambió durante el primer gobierno de Arturo Alessandri Palma (1920-1925). Desde los inicios de su gobierno, las *Prácticas Parlamentarias* se convierten en foco de críticas y son abiertamente desconocidas por parte del ejecutivo. Las censuras de ministros ejercidas por la mayoría opositora en el Senado significaban la pérdida de confianza del Congreso y no eran respetadas por el gobierno, que alentaba las tensiones entre las mismas Cámaras.¹⁷³

El momento más crítico se produjo el día 5 de septiembre de 1924. Los militares dieron un golpe de Estado y procedieron a la clausura del Congreso. El Presidente

¹⁷² Heise Julio, (1974) *op.cit.*, p. 36 y ss. Enmiendas o Reformas a las Constitución de 1833

- Se estableció el derecho de reunión, asociación, imprenta y enseñanza, que no estuvieron contemplados en la Constitución de 1833.

- Se limitó a un año de vigencia las facultades extraordinarias del Presidente.

- Se estableció la incompatibilidad entre ciertos cargos públicos y las funciones legislativas.

- Se estableció la incorporación de miembros del Congreso al Consejo del Estado y se privó de voto a los ministros de Estado que lo integraron, por lo que esta institución quedó en manos del poder Legislativo.

- Se cambió la organización y composición del Congreso. Se redujo el quórum, o número de congresistas que debían estar presentes para poder sesionar, a la tercera parte en el caso del Senado y a la cuarta en el caso de los diputados.

- Se estableció la elección de los senadores por provincias, en proporción de uno por cada tres diputados y se acortó la duración de ese cargo a seis años.

- Se simplificó el proceso de acusación de los ministros de Estado, facilitándose la fiscalización de los actos del poder Ejecutivo.

- Se disminuyó a un año el tiempo de residencia necesario para obtener la ciudadanía chilena.

- A la Comisión Conservadora, que representó al Congreso mientras no sesionaba, se le sumaron siete diputados a los siete senadores que ya la integraban. Además, cuando las circunstancias lo exigieran, se le otorgó la facultad de solicitar al Presidente la convocatoria a una sesión extraordinaria del Congreso.

¹⁷³Correa Sutil Sofía Desnaturalizar el mítico presidencialismo. 2017 Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152250> p.12-13

Arturo Alessandri se fue al exilio, pero en enero del año siguiente, los militares lo llamaron de vuelta tras un segundo golpe, con la condición de elaborar una nueva Constitución mediante una Asamblea Constituyente. Alessandri aceptó, ya que de esta manera pudo imponer el presidencialismo como sistema de gobierno.¹⁷⁴ Sin embargo, la Asamblea Constituyente prometida fue reemplazada por una Comisión Consultiva formada por el propio Presidente.¹⁷⁵

La mayoría de los representantes de los partidos políticos; liberales, conservadores y comunistas, pensaban en establecer un régimen parlamentario perfeccionado, mientras que Alessandri y los militares abogaban por la instauración de un régimen presidencial. Estos últimos imponen férreamente su visión y mediante un dudoso plebiscito se aprueba la Constitución de 1925.¹⁷⁶ El objetivo era establecer nuevamente al Poder Ejecutivo como centro del poder institucional.¹⁷⁷

La Carta del 25 establecía la incompatibilidad entre los cargos de Senador o Diputado con los Ministros del Despacho, y eliminaba las leyes periódicas o constitucionales.¹⁷⁸ Establecía amplias atribuciones en el Presidente de la República tanto de carácter administrativo como en el proceso de formación de la ley, ya que tenía

¹⁷⁴*Ibíd.*, p.13

¹⁷⁵*Ibíd.*, p.20

¹⁷⁶*Ibíd.*, p.40

¹⁷⁷Meléndez Ávila, Felipe. (2014). El régimen presidencial en Chile: algunos elementos para su interpretación. *Revista de Derecho Público*, (76), P. 223

¹⁷⁸Heise Julio, (1974) *op.cit.*, p. 36

tanto la atribución de iniciativa como derecho a veto¹⁷⁹, así como la facultad de prorrogar las sesiones ordinarias del Congreso y usar el mecanismo de las urgencias para definir los cronogramas legislativos.

El Congreso Nacional se encontraba dividido en dos Cámaras con atribuciones exclusivas, distinto número de miembros y distintos requisitos de elegibilidad. Al Congreso en general le correspondían funciones de órgano colegislador, presupuestaria y cuasi jurisdiccionales. Para Francisco Zuñiga, las distintas facultades que cada Cámara detentaba dan cuenta de un modelo binario equilibrado respecto a la distribución del poder en el Congreso.¹⁸⁰

Durante su vigencia hasta el año 1973, la Constitución de 1925 también fue objeto de *Reformas Constitucionales*. Al respecto, podemos señalar que la mayoría de ellas tenían como objeto aumentar aún más las atribuciones del Presidente de la República y el rol del Estado en la economía nacional.¹⁸¹

En el gobierno de Juan Antonio Ríos (1941-1946), se aprobó una *Reforma Constitucional* que elevó el rango de la Contraloría General de la República a nivel constitucional. Además, la reforma le entregaba al Ejecutivo la iniciativa para alterar la

¹⁷⁹Correa Sutil Sofía, (2004), *op.cit.*, p.78

¹⁸⁰Zuñiga Urbina Francisco, (1997) Senado y Presidencialismo, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XVIII*, p.235

¹⁸¹ Textos constitucionales chilenos. Reformas a la Constitución de 1925. Recuperado en http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D10929%2526ISID%253D417%2526PRT%253D10717%2526JNID%253D12,00.html

división política y administrativa del país, crear nuevos servicios públicos o empleos rentados y conceder o aumentar sueldos y gratificaciones al personal de la Administración Pública, a las empresas fiscales y a las instituciones semifiscales. Además, permitía que en caso de calamidades públicas u otras situaciones similares, el Presidente de la República pudiera decretar pagos no autorizados por Ley.¹⁸²

Por su parte, el gobierno de Jorge Alessandri (1958-1964) promulgó la *Reforma Constitucional* que establecía el pago diferido de las expropiaciones por causa de utilidad pública. Aquella establecía que si se expropiaban propiedades rústicas señaladas en la Ley 15.020 tenía que darse al propietario el diez por ciento de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no podía exceder los quince años.¹⁸³

Durante el gobierno de Eduardo Frei (1964-1970), mediante las *Reformas Constitucionales* de 1970 se aumentaba el rol del Presidente de la República como Jefe de la Administración del Estado. Mediante esta Reforma, el Congreso Nacional autorizaba al Presidente a dictar decretos con fuerza de ley para legislar respecto a los regímenes previsionales del sector público, la creación y reorganización de servicios

¹⁸² *Ibíd.*

¹⁸³ Adicionalmente, durante el gobierno de Jorge Alessandri se intentó reformar la Constitución con el objeto de aumentar las facultades económicas del Presidente de la República mientras se buscaba disminuir las atribuciones del Congreso respecto a las remuneraciones y previsión. Esta reforma no contó con apoyo en el Congreso. Sobre la reforma constitucional al derecho de propiedad, véase el capítulo I de esta memoria.

públicos, fijación de plantas y remuneraciones así como también para materias administrativas en general¹⁸⁴ y se ampliaban las facultades del Ejecutivo en materia de Reforma Constitucional: Se facultaba al Presidente para llamar a plebiscito si un proyecto de esta índole fuera rechazado por el Congreso Nacional.¹⁸⁵

Con respecto al derecho de propiedad, Frei reformó el artículo 10 número 10 de la Constitución de 1925. Esta reforma definió la función social de la propiedad, al señalar que esta comprendía cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. Fijaba una nueva manera de pago diferido para poder expropiar predios con el objetivo de ejecutar la Reforma Agraria. La indemnización sería 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 podía pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un plazo no superior a treinta años.¹⁸⁶

¹⁸⁴Correa Sutil, S. (2016). Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica. *Anales de la Universidad de Chile*, (10), p. 67.

¹⁸⁵*Ibíd.*, p. 68.

¹⁸⁶Textos constitucionales chilenos. Reformas a la Constitución de 1925. Recuperado en http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D10929%2526ISID%253D417%2526PRT%253D10717%2526JNID%253D12,00.html

Por último, durante el gobierno de Salvador Allende, se reforma la Constitución con el objeto de nacionalizar el Cobre, lo que aumentó el rol del Estado en la economía con respecto al control de los recursos naturales.¹⁸⁷

Podemos concluir entonces que existe una diferencia sustancial en las diversas modificaciones que se le efectuaron a la Constitución de 1833 y 1925 a lo largo de su vigencia. Mientras que gran parte de las Reformas Constitucionales a la Constitución de 1833 tenían como objeto disminuir las atribuciones del Poder Ejecutivo y aumentar las del Congreso¹⁸⁸, las reformas efectuadas a la Constitución de 1925 tenían como objeto justamente lo contrario: aumentar las atribuciones presidenciales.¹⁸⁹

2. El contrapeso de los partidos

Sin embargo, pese a que la Carta del 25 le entregara mayor poder al Presidente de la República y que gran parte de las *Reformas Constitucionales* efectuadas tuvieran ese mismo objeto, durante el período 1925-1960 el contrapeso a este poder presidencial lo protagonizaron los partidos políticos. Por medio del Congreso aplicaron prácticas que permitieron un equilibrio de poder. La realidad política obligaba al Ejecutivo a negociar con las diferentes tiendas partidistas a fin de sacar adelante su

¹⁸⁷ *Ibíd.*

¹⁸⁸ Heise, (1974) *op.cit.*, p.67

¹⁸⁹ Correa Sutil, S. (2016), *op.cit.*, p. 67.

agenda legislativa.¹⁹⁰ Por ello, Bernardino Bravo cataloga al período 1933-1973 como el período del “Presidente negociador”¹⁹¹

El avance político de la agenda legislativa del Ejecutivo dependía de la mayoría política en el Congreso.¹⁹²

Según Felipe Meléndez, existe una tendencia a pensar que el régimen político establecido en la Constitución de 1833 fue variando en el transcurso de su vigencia mientras que la Constitución de 1925 configuró un régimen político que no fue variando. El autor no comparte esta visión y basa su tesis en el papel que tuvieron los partidos políticos. Meléndez señala que los partidos políticos jugaron un rol primordial en la morigeración o aumento de las atribuciones presidenciales. Por tanto, en la Constitución de 1925 también habría mutaciones en el régimen de gobierno.”¹⁹³

Hasta inicios de la década de 1960, los partidos políticos tuvieron un rol trascendental en la agenda legislativa y gubernativa por medio de la morigeración de

¹⁹⁰Melendez Ávila, F. (2014), *op.cit.*, p.223

¹⁹¹Bravo Lira Bernardino, “El Presidente en la Historia de Chile”. Chile 1986. Citado por Serrafiero Mario *Presidencialismo y Reforma Política en América Latina (1991) Revista del Centro de Estudios Constitucionales Número 8. Instituto Universitario Ortega y Gasset, Madrid, p.203*

¹⁹²Nohlen, D. (2015), *op.cit.*, p.96

¹⁹³Meléndez Ávila, F. (2014), *op.cit.*, 223

las atribuciones del Presidente de la República.¹⁹⁴ Según Felipe Meléndez podemos distinguir una serie de prácticas, como por ejemplo:

1. *El Pase de Partido*: consistía en que la última palabra en la elección y aceptación de un Ministerio respectivo no la tenía la persona nombrada para el cargo, sino que la Directiva del partido correspondiente.

2. *La Orden de Partido*: la directiva del Partido era la que definía la votación de sus militantes legisladores del Congreso Nacional.

3. *Las denominadas “Leyes Misceláneas”*: consistían en una práctica que emanaba de ambas Cámaras del Congreso. Permitía doblegar la iniciativa exclusiva de ley y el régimen de las urgencias, potestades del Presidente de la República. Consistía en que se agregaran a un Proyecto de Ley distintas materias. Esta práctica generó una pérdida de coherencia respecto a las ideas nucleares y fundamentales de los proyectos originales.¹⁹⁵

Según Felipe Meléndez, diversas circunstancias económicas, políticas y sociales llevaron a una segunda etapa a partir de la década de 1960 en la que estas prácticas de los partidos políticos comienzan a caer en desuso, lo que lleva a la exacerbación del

¹⁹⁴Melendez Ávila, F. (2014), *op.cit.*, p.225

¹⁹⁵Meléndez Ávila Felipe, “El rol de los partidos políticos en la determinación de la forma de gobierno bajo la Constitución de 1925” . Seminario de Estudios de la República recuperado en (http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/37_felipe_melundez___el_rol_de_los_partidos_poluticos_bajo_la_constitucion_de_1925_pdf.pdf) Última Visita: 23 de Octubre de 2019) p.2

presidencialismo establecido en la Constitución de 1925. Ese giro presidencialista se consolida definitivamente con la reforma constitucional de 1970 del Presidente Eduardo Frei, que eliminó la posibilidad de que el Congreso siguiera con la práctica de las *Leyes Misceláneas* y el *Pase de Partido*. También existió una pérdida de disciplina en los partidos políticos, lo que generó que la *Orden de Partido* perdiera relevancia en las votaciones del Congreso Nacional y se consagró constitucionalmente a los Decretos con Fuerza de Ley como un instrumento de delegación de facultades del Congreso Nacional al Presidente de la República.¹⁹⁶

Todo lo anterior permite concluir que el sistema político instaurado mediante la Constitución de 1925 establecía al Primer Mandatario en el principal detentador de poder. Sin embargo, eso no significa que no existiera un contrapeso a su función. Dicho contrapeso era ejercido por diferentes partidos políticos en el Congreso. Sin embargo, durante la década de 1960 comienza a gestarse un giro presidencialista, lo que coincide con la redacción, aprobación y aplicación de la Ley 15.020 de Reforma Agraria.

¹⁹⁶ *Ibid* p.13

3. La Ley 15.020 bajo la perspectiva del Presidencialismo

Para lograr el objetivo de desarrollar una Reforma Agraria en Chile, fue trascendental que tanto el Primer Mandatario como los partidos políticos que lo apoyaran tomaran la iniciativa de llevar a cabo una reforma de tal trascendencia. Debido a la cantidad de poder que la Constitución del 1925 le otorgaba al Ejecutivo, la única manera de llevar a cabo una Reforma Agraria era si existía un Presidente y un gobierno con la suficiente voluntad y el suficiente poder para ejecutarla.

Ya analizamos en el capítulo primero que desde la primera mitad del siglo XX existían demandas por una Reforma Agraria¹⁹⁷. Sin embargo, los gobernantes de la época tenían otras materias que atender: industrialización, educación y obras públicas.¹⁹⁸

La Caja de Colonización Agrícola, primera institución formal que tuvo como objetivo que el Estado adquiriera propiedades rurales, estuvo prácticamente desfinanciada desde sus orígenes por la crisis de 1929 y la nula voluntad de los Presidentes de la época por establecerla como eje de la política agraria.¹⁹⁹

¹⁹⁷Zaldívar Larraín, Andrés, (2017), *op.cit.*, p.9

¹⁹⁸Vásquez Vargas, David (2017), *op.cit.*, p.29

¹⁹⁹Correa Sutil Sofía, (2004), *op.cit.*, p.276

Por su parte, los gobernantes radicales no atacaron las raíces del sistema latifundista, ni cuestionaron la distribución de la propiedad agraria²⁰⁰, por lo que tampoco hubo voluntad del poder presidencial para llevar a cabo una reforma agraria.

El Presidente Carlos Ibáñez del Campo (1952-1958), planteó un Proyecto de Ley de Reforma Agraria con el objetivo de expropiar aquellos predios que fueran mal explotados o no trabajados, pero fue rechazado por el Partido Agrario Laborista²⁰¹.

Con respecto a la situación del agro chileno llegada la década de 1960, ya hemos señalado que en el campo chileno existía un contexto tanto en lo social como en lo económico en crisis. En lo social, existía un sistema pre moderno que tenía como base al latifundio que generaba una desigual distribución de la propiedad agrícola. Y en lo económico, debido a graves problemas de producción, unidos al desaprovechamiento productivo de las tierras.

El rol de la Iglesia Católica y las circunstancias internacionales generadas a partir de la Revolución Cubana y la Alianza por el Progreso en un contexto de Guerra Fría analizadas en el capítulo primero, generan presión al Estado chileno por efectuar una Reforma Estructural en el agro.

²⁰⁰ Drake, Paul, "Chile 1930-1958" en Bethell, Leslie, ed *Historia de América Latina. El Cono Sur desde 1930. Barcelona, Editorial Crítica, 2002*, recuperado (<https://es.scribd.com/document/42851383/LESLIE-BETHELL-ed-Historia-de-America-Latina-Tomo-15>) Última Visita: 8 de Julio de 2018, p. 219

²⁰¹Avendaño Octavio, (2017) *op.cit.*, p.116

El proceso de Reforma Agraria desarrollado mediante la Ley 15.020 se encuentra estrechamente relacionado con la interacción que se produjo entre Poder Ejecutivo, los partidos políticos y el Congreso.

Aunque no existiera una verdadera voluntad política de parte del Presidente Jorge Alessandri de planificar y ejecutar una Reforma Agraria, las circunstancias internacionales y el rol del Partido Radical, partido político clave debido a su carácter de bisagra, desencadenan el inicio de la Reforma Agraria. En consecuencia, la Reforma Agraria se convierte en un objetivo presidencial en tanto se convierte en un instrumento de presión política por parte del Partido Radical y la Alianza para el Progreso. Esto es fundamental, porque una vez más se demuestra que el sistema institucional generado a partir de la Constitución de 1925 es un sistema fuertemente presidencialista pero con un fuerte contrapeso de los partidos políticos quienes eran capaces de definir la agenda política y legislativa del gobernante.

El Proyecto de Ley elaborado por una comisión integrada por los partidos de derecha, encabezada por el Partido Radical e ingresado por el Presidente Jorge Alessandri posteriormente se convertiría en la Ley 15.020. Este Proyecto de Ley da muestra del excesivo papel que el sistema político chileno le otorgaba al Ejecutivo en la planificación, discusión y ejecución de una política pública. El Proyecto de Ley contiene una excesiva delegación de facultades del Legislativo al Ejecutivo. El objetivo inicial del Presidente Jorge Alessandri, que queda de manifiesto en el Mensaje del Proyecto de

Ley, es que el Ejecutivo pedía autorización al Congreso para que este le diera la atribución de dictar diversos Decretos con Fuerza de Ley. La creación de los distintos órganos relacionados al proceso de Reforma Agraria se efectuarían mediante la dictación de Decretos emanados desde la Presidencia de la República. Lo mismo ocurría con la fijación de las causales de expropiación. El Presidente solicitaba que se le diera la facultad para definir a su propia discrecionalidad el tipo de predio que sería objeto de expropiación. La delegación de facultades pasaba entonces por definir el contenido sustancial de la nueva ley.

Sin embargo, ya hemos visto que la tramitación en el Congreso impide que se otorgue esa excesiva delegación de facultades.

El resultado de la discusión parlamentaria es la Ley 15.020. Esta Ley crea la institucionalidad asociada a la Reforma Agraria pues es necesario crear un aparataje administrativo encargado del proceso.

Pese a que no se delegaran las facultades solicitadas por el Presidente Alessandri en un inicio, se encarga al Ejecutivo como eje rector del proceso de cambio estructural, siempre y cuando la persona que detentara el cargo quisiera efectivamente desarrollar el proceso, lo que no ocurrió en el gobierno de Jorge Alessandri, que siguió apostando por una política de colonización que había sido desarrollada por la Caja de

Colonización Agrícola. Es, en consecuencia, la aplicación de Alessandri de la Ley el verdadero “*Macetero*”, no el instrumento legal que entró en vigencia en su gobierno.

En cambio, nuestro sistema institucional permitió que Eduardo Frei acentuara la Reforma Agraria mediante la aplicación de la Ley 15.020. Según lo que señala Felipe Meléndez, el gran respaldo electoral que obtuvo la Democracia Cristiana permitió que se configurara una política presidencialista particularista de carácter tecnocrático centrada en el accionar de un solo partido que prescindiera de los demás para gobernar²⁰².

Es decir, la Constitución de 1925, sus *Reformas Constitucionales*, el giro presidencialista de los partidos políticos y la ley 15.020 le dieron laxitud a la acción del Presidente, transformándolo en el principal articulador de la Reforma Agraria.

La ley 15.020 reafirmó las facultades administrativas del Presidente de la República ya que le otorgó la configuración de nuevos servicios públicos, la definición de los cargos (CORA, INDAP, Consejo Superior de Fomento Agropecuario). Además, este instrumento legal permitió una interpretación flexible respecto a las causales de expropiación por lo que cada Mandatario aplicó su propio sello a la ejecución de esta Ley. El mismo Rafael Moreno señala que con las causales de expropiación contenidas en la Ley 15.020, “se podría haber expropiado casi la totalidad de los predios agrícolas

²⁰²Melendez Ávila, Felipe (2014), *op.cit.*, p.224

que se hubiese deseado incorporar a una Reforma Agraria”²⁰³

Todo esto permite confirmar nuestra revalorización planteada en el inicio de este capítulo: La Ley 15.020 de Reforma Agraria permitió iniciar y profundizar un proceso de reforma estructural, lo que significó que fuera un elemento clave en el gobierno de Frei para iniciar de inmediato el proceso de Reforma Agraria sin esperar la aprobación de una nueva Ley y así poder cumplir con su programa de gobierno. La aplicación de la Ley 15.020 coincide con el proceso de acentuación del presidencialismo que vive nuestro sistema político desde la década de los 60’ lo que genera una concentración de poder en el Ejecutivo respecto a la planificación y ejecución de la Reforma Agraria.

En suma, el sistema jurídico chileno se encargó de concentrar las opciones de transformación del mundo agrícola en el Poder Ejecutivo mediante una interpretación amplia de la Ley 15.020 y las facultades que la Constitución le otorgó al Presidente de la República.

²⁰³Moreno, Rafael, (2013), *op.cit.*, p.54

CAPÍTULO IV

CONCLUSIONES

En la presente memoria, nos hemos dado la tarea de efectuar una investigación histórico-jurídica sobre la Reforma Agraria, desde la situación de la agricultura chilena previa a la dictación de la Ley 15.020 hasta la aplicación del mismo instrumento legal bajo el gobierno de Eduardo Frei Montalva. En base a lo anterior, las principales conclusiones que podemos señalar son las siguientes:

1. Los procesos de transformación social que pretenden modificar estructuras económicas, políticas y culturales arraigadas por generaciones toman largo tiempo en desarrollarse. El sistema latifundista era sinónimo de desigual distribución de la propiedad agrícola y desaprovechamiento productivo, generaba un sistema social paternalista vertical y fue capaz de trascender durante siglos por la cantidad de poder de toda índole, lo que atrasó por largo tiempo la posibilidad de generar cambios sustantivos.

2. Es indudable que durante la década de los 60 se produjeron circunstancias en la cual diversos actores comenzaron a presionar al gobierno de Jorge Alessandri para que desarrollara una Reforma Agraria, teniendo como circunstancia desencadenante el

contexto internacional de Guerra Fría y la creación de la Alianza para el Progreso. Como bien señala María Antonieta Huerta respecto a la Ley 15.020 esta no se generó por “un planteamiento proveniente del campesino, de la presión por la tierra, ni de los partidos políticos por sí mismos, sino fundamentalmente por la presión externa de los EE.UU y de los organismos internacionales”.²⁰⁴

3. Los partidos políticos contribuyeron en diferentes circunstancias al avance o retroceso en la factibilidad de efectuar una Reforma Agraria. Analizamos cómo durante el gobierno de Carlos Ibañez del Campo (1952-1958), el oficialista Partido Agrario Laborista rechazó el proyecto del Presidente para expropiar los predios mal explotados. Posteriormente, el partido Radical presionó fuertemente al gobierno de Jorge Alessandri para desarrollar el Proyecto de Ley que se transformó en la Ley 15.020.

La Comisión de los Partidos Radical, Liberal y Conservador que elaboró el proyecto de Ley que posteriormente se transformó en la Ley 15.020 confirma el giro presidencialista de los partidos políticos durante la década de los 60', planteado por Felipe Meléndez. Elaboraron un Proyecto de Ley que le otorgaba excesivas atribuciones al Presidente de la República, por medio de la dictación de Decretos con Fuerza de Ley. Lo que se denominó como una “Ley Normativa”.

4. El objetivo inicial del Presidente Jorge Alessandri y del oficialismo de iniciar el

²⁰⁴Huerta, María Antonieta, (1989), *op.cit.*, p.16

proceso de Reforma Agraria mediante una “Ley Normativa”, en la que el Congreso solo da autorización al Presidente de la República para dictar Decretos con Fuerza de Ley, conlleva una desnaturalización de la potestad reglamentaria del Presidente de la República. Aquello genera una confusión en cuanto al rol del Congreso Nacional como principal espacio de deliberación pública. Es vital que en un sistema democrático el contenido sustancial de una Ley siempre deba ser fijado en el Congreso Nacional.

5. La entrada en vigencia y puesta en marcha de la Ley 15.020 demuestra que durante el transcurso del siglo XX el tamaño del Estado fue aumentando cada vez más. Las instituciones asociadas al proceso de Reforma Agraria: CORA, INDAP y Consejo Superior de Fomento Agropecuario dependían de la administración y discrecionalidad del Poder Ejecutivo, lo que significaba que el poder del Presidente de la República comenzaba a comprender nuevas áreas de influencia.

6. La Constitución de 1925 y las *Reformas Constitucionales* promulgadas durante su vigencia otorgaron al Presidente de la República una gran cantidad de poder y la Ley 15.020, siendo una ley de carácter permisiva, no obligatoria, permitió una interpretación flexible. Esto permitió que dos gobiernos aplicaran un mismo instrumento legal con objetivos diametralmente distintos. Esto significaba que era voluntad del gobernante de turno decidir a su entera discreción si aplicar o no el instrumento legal. El exacerbado presidencialismo chileno permitió que cada mandatario le otorgara un sello propio. La aplicación de la Ley 15.020 se inició durante la administración de Jorge

Alessandri Rodríguez y se profundizó durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, lo que permite revalorizar a esta Ley como un instrumento de interpretación amplia²⁰⁵, que permitió desarrollar el concepto de función social de la propiedad en el ordenamiento jurídico chileno²⁰⁶. En ese sentido, la aplicación de la Ley 15.020 bajo el gobierno de Eduardo Frei fue una estrategia correcta para desarrollar el proceso reformador antes de que el gobierno demócrata cristiano pudiera aprobar una nueva Ley de Reforma Agraria en el Congreso. Aquello da cuenta de que la Ley 15.020 si permitió iniciar y desarrollar un proceso de transformación estructural que tuvo como principal articulador al Presidente de la República. Una misma ley puede ser interpretada de manera tan disímil dado el carácter del presidencialismo chileno y la delegación de facultades en el Presidente de la República por parte del Congreso.

²⁰⁵Ver Capítulo III: “La Constitución de 1925 y el Presidencialismo”

²⁰⁶Ver capítulo I: “Caracterización de la Ley 15.020”

BIBLIOGRAFÍA

- AVENDAÑO PAVEZ, OCTAVIO. *Los partidos frente a la cuestión agraria en Chile, 1946-1973. Representación de intereses, gradualismo y transformación estructural*, Santiago, Editorial LOM, 2017

- AVENDAÑO PAVEZ, OCTAVIO. "La Reforma Agraria chilena: entre el gradualismo y la transformación acelerada", *50 años de la Reforma Agraria. Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 2017

- BETHELL, LESLIE. ed *Historia de América Latina. El Cono Sur desde 1930*, Barcelona, Editorial Crítica, 2002

- BELLISARIO, ANTONIO. (2013), "El fin del antiguo régimen agrario chileno (1955-1965)", *Revista mexicana de sociología*, 75(3)

-CORREA SUTIL, SOFÍA, FIGUEROA, CONSUELO, JOCELYN HOLT, ALFREDO, ROLLE, CLAUDIO, VICUÑA. MANUEL *Historia del Siglo XX chileno: Balance Paradojal*, Editorial Sudamericana, Santiago, 2001

-CORREA SUTIL, SOFÍA. “Iglesia y Política: El colapso del Partido Conservador” en *Revista Mapocho: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales* Número 30, Santiago, 1991

-CORREA SUTIL, SOFÍA. *Con las riendas del poder. La derecha chilena en el siglo XX*, Santiago, Editorial Sudamericana, 2004

- CORREA SUTIL, SOFÍA .“Los procesos constituyentes en la historia de Chile: lecciones para el presente”, 2015.

- CORREA SUTIL, SOFÍA. “Mutación constitucional vía reforma: una mirada histórica”. *Anales de la Universidad de Chile*, 2016

- CORREA SUTIL, SOFÍA. “Los Expropiados” en “50 años de la Reforma Agraria”. *Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 2017

- CORREA SUTIL, SOFÍA. “Desnaturalizar el mítico presidencialismo”. Disponible en <http://repositorio.uchile.cl/handle/2250/152250>

- CORVERA VERGARA, MARÍA TERESA. “Un proceso global, profundo, controvertido e irreversible: Reforma Agraria 1964 – 1967” en *Reforma agraria chilena 50 años : Historia y reflexiones*. Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017

- FONTAINE ALDUNATE, ARTURO “*La tierra y el poder: Reforma Agraria en Chile (1964-1973)*”, Santiago, Editorial Zig – Zag, 2001

- GARRIDO JOSÉ, GUERRERO CRISTIÁN, VALDÉS SOLEDAD. *Historia de la Reforma Agraria en Chile*, Editorial Universitaria, Santiago, 1988

- GARRETÓN, MANUEL ANTONIO. “Notas sobre el contexto socio-político de la Reforma Agraria” en, *50 años de la Reforma Agraria. Anales de la Universidad de Chile*, Santiago, 2017, p.117

- HEISE, Julio. *Historia de Chile. El período parlamentario 1861-1925 Tomo 1*, Santiago, 1974

- HUERTA, MARÍA ANTONIETA. *Otro agro para Chile. La Historia de la Reforma Agraria en el proceso social y político*, CISEC-CESOC, Santiago, 1989

- MORENO, RAFAEL. *Sin Reforma Agraria no habría sido posible: memorias de la Reforma Agraria Chilena 1958-1970*. Ediciones Monograph, Santiago, Chile, 2013

- OLIVARES PARDO, MARIENKA SOLEDAD. “Dos opiniones sobre la Alianza para el Progreso y la Ley de Reforma Agraria durante el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez”, Tesis para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales, Santiago, Universidad de Chile, 2004

- NOGUEIRA ALCALÁ, HUMBERTO. “La Tipología de gobiernos presidencialistas en América latina y Gobiernos Semipresidenciales en Europa”
Estudios Constitucionales , VOL. 15 número 2, Santiago Chile, 2017

- NOHLEN, DIETER. “Presidencialismo *versus* parlamentarismo. Dos enfoques contrapuestos”, *Revista Latinoamericana de Política Comparada*, (Vol. 7, julio), Centro Latinoamericano de Estudios Políticos, 2013

- NOHLEN, DIETER. El Presidencialismo: Análisis y diseños institucionales en su contexto. *Revista de Derecho Público*, (74), 2015

- MELÉNDEZ ÁVILA, FELIPE. El régimen presidencial en Chile: algunos elementos para su interpretación. *Revista de Derecho Público*, (76), 2014

- MELÉNDEZ ÁVILA, FELIPE. “El rol de los partidos políticos en la determinación de la forma de gobierno bajo la Constitución de 1925” . Seminario de Estudios de la República recuperado en
(http://www.estudiosdelarepublica.cl/plugins/news/images/37_felipe_melundez___el_rol_de_los_partidos_poluticos_bajo_la_constituciun_de_1925_pdf.pdf) Última Visita: 23 de Octubre de 2019)

- SERRAFERO, MARIO. *Presidencialismo y Reforma Política en América Latina*
Revista del Centro de Estudios Constitucionales Número 8. Instituto Universitario
Ortega y Gasset, Madrid, 1991

- THEÁ MANRÍQUEZ, MARCEL *et. al.*, “Reforma Agraria en Chile, ¿Palimpsesto de otra ruralidad? Reflexiones y propuestas” recuperado en
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/polis/v16n47/0718-6568-polis-16-47-00137.pdf>

- VÁSQUEZ VARGAS, DAVID *et.al.*, “*Reforma Agraria chilena 50 años Historia y reflexiones*”, Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017

- ZUÑIGA URBINA, FRANCISCO, “Senado y Presidencialismo”, *Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso XVIII*, 1997

- *A 50 años de la Reforma Agraria*. Revista Anales. Anales de la Universidad de Chile número 12 serie 7 2017

- *Reforma agraria chilena 50 años: historia y reflexiones*. Santiago de Chile : Ediciones Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2017.

- *Revista Mapocho: Revista de Humanidades y Ciencias Sociales Número 30. Segundo Semestre de 1991*

- Textos constitucionales chilenos. Reformas a la Constitución de 1925.

Recuperado en

http://www.historia.uchile.cl/CDA/fh_article/0,1389,SCID%253D10929%2526SID%253D417%2526PRT%253D10717%2526JNID%253D12,00.html

- Cuatro años de Reforma Agraria, Corporación de la Reforma Agraria. Chile

1968

- Historia de la Ley N° 15.020, disponible en Biblioteca del Congreso Nacional de Santiago

- Historia de la Ley N° 16.640, recuperado en

<https://www.bcn.cl/obtienearchivo?id=recursoslegales/10221.3/45903/1/HL16640.pdf>

- Boletín del Plan Chillán, marzo abril de 1955. Año I, n2.