

# Constitución de la Propiedad Chilena

## 1.—LA PROPIEDAD RURAL

*Por Oscar ALVAREZ ANDREUS. De la Universidad de Chile. República de Chile. Colaboración especial para la Revista Mexicana de Sociología.*

### *a). Breve reseña histórica*

LOS reyes de España ejercieron su soberanía sobre los terrenos conquistados, creando sobre ellos un dominio civil. En aquella época la Corona acostumbraba otorgar concesiones o mercedes de tierras a sus capitanes generales y gobernadores en Sudamérica, en recompensa de los servicios prestados. Los gobernadores, a su vez, tenían la facultad de “encomendar” la defensa de los terrenos conquistados a los soldados conquistadores, en cambio del usufructo de ellos. El usufructo vitalicio de las encomiendas fué transformándose luego en usufructo hereditario y, como consecuencia lógica de este desarrollo, en la aprobación de las encomiendas por los descendientes de los conquistadores.

El problema de los deslindes fué uno de los primeros que se planteó una vez constituida la propiedad territorial y fué uno de los que dió origen a los más engorrosos litigios durante la época colonial. Solamente al final de la Colonia fué posible adquirir terrenos en la forma establecida en la legislación española.

Producida nuestra independencia, la soberanía de este territorio ejercida por los reyes de España pasó al Gobierno de la República de

Chile, y el dominio de todos los terrenos se incorporó también de derecho al patrimonio fiscal. La República respetó el dominio que los poseedores de terrenos ejercían sobre sus predios rústicos, cualesquiera que hubiera sido su origen. Es esta la situación en los primeros años de la República. El Fisco reconoció por espacio de casi un siglo la legitimidad del dominio sobre la propiedad en todo el territorio de la República, haciendo efectivo a los poseedores el pago de la contribución territorial sobre la propiedad.

*b). Constitución de la propiedad en las provincias australes*

Con la incorporación definitiva del territorio araucano al territorio nacional, el Estado adquirió el dominio sobre la parte austral del país y con ello, el derecho sobre considerables extensiones de terreno. Pero como el Fisco no cuidara de determinar bien sus deslindes y de inscribirlos, otorgando, en cambio, grandes concesiones de terrenos fiscales a los particulares, se generó por esta causa el caos más absoluto en materia de derechos del Fisco en la propiedad austral.

Tomando en consideración esta circunstancia, el Fisco había resuelto llamar a todos los propietarios y poseedores de terrenos en esa región a un concurso o juicio final, al que cada cual debía comparecer, con la mira de obtener, por un procedimiento eliminatorio, el conocimiento de sus propias tierras (Velasco). En efecto, la ley de la propiedad austral obliga a todos los propietarios de predios rústicos en las provincias australes a presentar los títulos y planos de sus propiedades, considerando prescritos los derechos de los particulares que no presentasen sus títulos dentro del plazo fijado por la ley.

La Constitución de la República no permite que se prive del dominio a una persona por el sólo hecho de no presentar sus documentos al estudio de una oficina pública. La Constitución garantiza a todos los habitantes de la República la propiedad de sus bienes y nadie puede ser privado de ella, sino en virtud de una sentencia judicial o por causa de utilidad pública calificada por una ley y con la indemnización correspondiente. De consiguiente, esa disposición es inconstitucional y su cumplimiento podría ser reclamado con arreglo a la Constitución (Montecino).

El examen de los títulos presentados y su declaración de validez estaba encargado, por las primeras leyes de la propiedad austral, al Consejo de Defensa Fiscal, que no era el abogado de la Nación, sino el abogado del Fisco, esto es, de una de las partes interesadas en el litigio.

Finalmente la ley de la propiedad austral atropella el derecho de prescripción que estatuye nuestro Código Civil y por el cual los particulares pasan a ser dueños absolutos de sus tierras por la posesión de ellas durante el lapso de tiempo fijado en el Código Civil (30 años).

El respeto amplio a los derechos civiles consagrados en las leyes permanentes, especialmente de los que rigen la propiedad —el principio de respeto a la propiedad debe ser considerado el más sagrado de los que reconocen nuestras leyes— son factores indispensables para cimentar la confianza que exige todo progreso en este concepto. Chile presenta el deplorable ejemplo de un país que mantiene en suspenso esa garantía con relación a una considerable porción del territorio (Velasco).

La legislación sobre constitución de la propiedad austral que afecta a más de 90 mil propietarios de las cinco provincias australes, las que representan casi exactamente la tercera parte del territorio cultivado del país (8 millones de hectáreas), con la cuarta parte de la población total (casi 1 millón de habitantes), no sólo había provocado gran alarma, sino que amenazó producir graves trastornos económicos y políticos.

### *c). Legislación sobre indígenas*

En relación con la ley de constitución de la propiedad austral, debemos mencionar la legislación sobre indígenas, que también ha contribuido a generar serias perturbaciones en el régimen de la propiedad, creando una condición de inseguridad en los campos. Lejos de conducir a la conservación del indio como factor racial, ha conducido precisamente a lo contrario.

Hay, además, un contrasentido enorme en el concepto jurídico que se tiene del indio en la ley y en la práctica: la ley mantiene en calidad de menores de edad a los indígenas, les niega la libre administración de sus bienes, les prohíbe vender sus tierras; pero, en cambio, se admira que hombres sometidos a tan excepcional condición jurídica sean profesores en nuestros liceos y lleguen hasta el Congreso Nacional a dictar leyes obligatorias para todos.

## 2. ESTRUCTURA AGRARIA

### *a) Consideraciones generales*

La estructura agraria de un país no debe apreciarse exclusivamente por la superficie de las propiedades agrícolas, sino que deben tomarse en cuenta también otros factores, como la fertilidad natural del suelo y su situación geográfica, la posición social que la propiedad brinda a su dueño y el monto de capital y de trabajo que requiere su explotación bajo el grado de intensidad corriente alcanzado en la región.

La división en, pequeña, mediana y gran propiedad es, pues, caprichosa, si se basa exclusivamente en la superficie. Pequeña propiedad debería llamarse solamente a aquella que obliga a sus dueños a buscar en el salario un complemento a su subsistencia, cualquiera que sea su superficie; la mediana propiedad es aquella que produce rendimientos suficientemente abundantes para alimentar al propietario y a su familia; grandes propiedades son aquellas que no pueden ser explotadas sin recurrir de una manera regular a la ayuda del trabajador rural asalariado. La gran propiedad pasa a ser latifundaria cuando no puede ser atendida por un solo administrador, sino que debe ser dividida en varias administraciones más o menos independientes.

En este último orden de ideas pueden presentarse dos aspectos, según se considere el problema desde el punto de vista del interés particular, de producir la mayor renta posible a su propietario, o bien, donde el aspecto de la economía nacional, que requiere el máximun de aprovechamiento de las riquezas naturales del país, en interés, tanto de los productores como de los consumidores.

### *b) La estructura agraria chilena*

Es una debilidad manifiesta de la estructura agraria chilena, el que la inmensa mayoría de las propiedades rurales sean demasiado extensas, no guardando su superficie relación con el capital de explotación con que cuenta el agricultor para que pudiera trabajarla en debida forma.

Gran parte de nuestros agricultores han aumentado la extensión de sus propiedades sobrepasando el límite de sus propios recursos, con fines especulativos, esperando la valoración de sus propiedades por la construcción de alguna vía férrea proyectada u otra causa extraña a su trabajo,

convirtiendo el valor de esos suelos en un valor imaginario y ficticio, que no está en relación con el interés que puede producir. Algunos de estos terratenientes se aferran a sus tierras, que explotan a su arbitrio, o que no explotan, por comodidad, por inepticia o por insuficiencia de capital de explotación. Otros tratan de monopolizar todas las tierras de su región, ocupando de preferencia el acceso a los caminos públicos, a los ríos, canales y aguadas, hostilizando a los pequeños propietarios de los enclaves que se encuentran inscrustados en sus latifundios y obligándolos, finalmente, a vender. Esta circunstancia induce a la población rural a abandonar la tierra que trabajaba productivamente, para ir en busca de negocios especulativos en las ciudades, ingresando finalmente en las filas del proletariado cesante de las grandes poblaciones urbanas.

La estructura agraria chilena se caracteriza por la preponderancia de sólo 568 terratenientes, que poseen más de las tres quintas partes (62%) de la superficie agrícola del país.

| Categoría |           |     | Número de propietarios | %   | Superficie total que ocupan (en miles de hectáreas) | %   |
|-----------|-----------|-----|------------------------|-----|-----------------------------------------------------|-----|
| Menos de  | 5         | Hs. | 57,300                 | 39  | 90                                                  | 0   |
| De        | 5-50      | „   | 63,000                 | 43  | 1,134                                               | 4   |
| De        | 50-200    | „   | 16,100                 | 11  | 1,630                                               | 6   |
| De        | 200-1000  | „   | 7,100                  | 5   | 3,177                                               | 12  |
| De        | 1000-5000 | „   | 2,052                  | 1   | 4,357                                               | 16  |
| Más de    | 5000      | „   | 568                    | 0.2 | 16,925                                              | 62  |
|           |           |     | 146,300                | 100 | 27,313                                              | 100 |

Mientras no se vaya decididamente a la subdivisión de la propiedad latifundaria en Chile, la agricultura nacional no alcanzará jamás el grado de progreso que necesitamos.

### 3. LA REFORMA AGRARIA

Bajo la reforma agraria se entienden todas las medidas que tratan de influir sobre la estructura agraria de un país. La subdivisión de la propiedad latifundaria sólo se puede obtener de dos maneras: por cargas tributarias o por la expropiación y subdivisión forzosa.

*a) Subdivisión por cargas tributarias*

El Estado acelera el proceso de la subdivisión de la propiedad por tres clases de cargas tributarias: aumentando la contribución de herencias sobre todas las propiedades agrícolas que, excediendo de los límites de la gran propiedad, se vendan en un solo lote a terceros o se adjudiquen indivisas a un solo heredero; mediante fuertes contribuciones sobre el traspaso de propiedades latifundarias y por medio del impuesto progresivo sobre terrenos sin cultivo.

Mientras no exista un plano catastral basado en la tasación exacta de todas las propiedades del país, sino el sistema actual de las declaraciones del mismo contribuyente, la escala de progresión tributaria deberá referirse exclusivamente a la superficie de las propiedades. Lo ideal sería que la progresión pudiera ser adaptada a la fertilidad natural de los suelos, pues sólo entonces podría llegarse a la fijación de un impuesto equitativo.

Las leyes tributarias recientes tienen más bien un carácter fiscal, en vez de constituir una arma poderosa para la subdivisión de los latifundios. Por su progresión insuficiente, ellas gravan relativamente más fuerte a la pequeña y mediana propiedad rural, que a la gran propiedad y a la propiedad latifundaria, de tal manera que ellas pueden llegar a paralizar la débil economía de la pequeña y mediana propiedad, sin afectar mayormente a la gran propiedad. Por esta circunstancia, consideramos urgente proceder a una rápida y prudente revisión de todas las leyes tributarias que gravan a la agricultura nacional.

*b) La expropiación y subdivisión forzosas*

Las leyes de reforma agraria, que contemplan la intervención del Estado en el dominio de la propiedad privada, confiriéndole el derecho de la expropiación por razones de utilidad pública y social y en que la tierra desempeña una función social ajena al régimen jurídico privado, son de dos clases: las leyes moderadas, que respetan las propiedades que se explotan racionalmente y que sean modelo en sentido económico y social, y las leyes extremas, que consagran el principio de la expropiación forzosa para todas las propiedades cuya superficie exceda de un límite máximo fijado por la ley.

En Chile no se ha abordado, hasta la fecha, ningún plan definido de reforma agraria. La única ley que contempla la expropiación de propie-

dades agrícolas por causas sociales, era la ley de colonización de 1928, entre cuyas disposiciones figura una cláusula que se refiere a la expropiación de una faja de terreno a ambos lados de las líneas férreas y canales de regadío que se construyan por el Estado.

En un programa de reforma agraria deberían considerarse expropiaciones por tres motivos: el concepto jurídico de utilidad nacional (los predios rurales que no se trabajan debidamente, como los latifundios); el concepto político (los terrenos de extranjeros o personas cuyo domicilio o lugar de actividad se encuentra fuera del país) y el concepto social (los predios cuyos dueños son absentistas).

Hoy se aplica la Ley de Colonización a la expropiación de fundos en los alrededores de las ciudades en que se establecen Colonias de Huertos Obreros y Poblaciones Obreras.