

UNDECIMA SESION DE LA SUB-COMISION DE REFORMAS
CONSTITUCIONALES.

22 de mayo de 1925.



Presidida por S.E. el Presidente de la República y con
asistencia de los señores

Amunátegui Solar Domingo,
Barros Borgoño Luis,
Briones Luce Ramón,
Cárdenas Nolasco,
Edwards Matte Guillermo,
Guerra José Guillermo,
Hidalgo Manuel,
Silva Cortés Romualdo,
Vidal Garcés Francisco,
Yañez Eliodoro,
Zañartu Héctor,

del señor Ministro de Justicia, don José Maza y del Subsecretario del Ministerio del Interior, don Edecio Torreblanca, quien actuó como Secretario, se abrió la sesión a las 4 P.M.

Se leyó el acta de la sesión anterior.

El señor Edwards Matte don Guillermo manifiesta que en la reunión anterior hizo presente que esperaba que el estudio de la proposición del señor Barros Borgoño le hiciera formarse la convicción de que efectivamente fijaba una frontera precisa; pero no quiso anticipar una opinión al respecto. Expresó una esperanza respecto de la idea general del señor Barros, pero sobre los detalles de la indicación, quedó de estudiarla para formarse concepto cabal con posterioridad a la reunión.

Con ésta salvedad se dió por aprobada el acta.

S.E. pone en discusión las indicaciones formuladas por él y el señor Barros Borgoño que quedaron para ser resueltas

E. Torreblanca

en la presente sesion.

El señor Silva Cortés don Romualdo pidió la palabra para decir que él y el señor Vidal Garcés aceptaban en general la indicación de S.E. el Presidente de la República y del señor Barros Borgoño, no obstante haber manifestado su preferencia por el mantenimiento de la redacción existente en la Constitución de 1833 del inciso 5° del artículo 10.

La circunstancia de que se conserve la sustancia o materia principal del precepto sin variación, unida a la necesidad nacional de que se llegue a un resultado en la forma mas satisfactoria posible en esta Comision de miembros de las mas variadas y hasta contradictorias opiniones, los induce a tal aceptación.

Sin embargo, en particular, quiere aún presentar algunas indicaciones que tienden a mejorar la reforma o, por lo ménos, a que quede constancia de lo que expresa, en la historia fidedigna del establecimiento de la misma.

Cree que conviene unir los incisos tercero y cuarto para que formen uno solo, a fin de que las limitaciones y reglas sean las cargas u obligaciones y las servidumbres; y no se preste la disposición a interpretaciones o extensiones que no correspondan a lo concreto y preciso que se trata de establecer.

Prefiere que se diga "cargas" y nó "obligaciones", porque esta palabra es ménos adecuada y comprensiva que aquella, para los fines de que se trata.

En la determinación de la indemnización, prefiere que se diga "por el Tribunal de Justicia correspondiente" y nó "en un juicio".

En órden al inciso tercero que se refiere al ejercicio del derecho en sus relaciones con el órden social, observó que hay casos particulares en los que procede la indemnización prèvia, cuando se origina con esas limitaciones o reglas una exacción o disminuci3n de patrimonio, del goce o de otros elementos del derecho. Convendría repetirlo, aunque la indemnizaci3n est3 claramente ordenada en el inciso anterior, para todos los casos que

J. Melles

signifiquen expropiacion.-

Recomienda a S. E. el Presidente de la República y al señor Barros Borgoño esas indicaciones, que pueden, a su juicio, mejorar la proposicion.

Repitió que, estando debidamente consideradas la inviolabilidad y las garantías de las propiedades, y pensando en la necesidad y en la urgencia de avanzar en la preparacion de las reglas o preceptos constitucionales, creyendo haber cumplido su deber del mejor modo posible en este largo y difícil debate, en nombre de su colega el señor Vidal Garces y en su propio nombre acepta en general la proposicion de transaccion de S. E. el Presidente de la República y del señor don Luis Barros Borgoño.-

El señor Yañez espresa que, por no haberle sido posible asistir a las últimas sesiones, no puede talvez apreciar con exactitud los fundamentos de la proposicion que acaba de leerse, pero cree del caso dejar constancia de algunas ideas, por la importancia de la materia en estudio. Ante todo declara que no es su ánimo oponerse a su aceptacion, pues su alto origen ya la recomienda y le dá el carácter de una solucion comprensiva de las diversas ideas manifestadas en el curso del debate, y ademas, en su primera parte consulta la inviolabilidad del derecho de propiedad en términos análogos a los que por su parte habia propuesto, para mantener en su integridad el precepto constitucional.-

Su disidencia, que es talvez mas de forma que de fondo, nace de que domina en la Comisión un concepto diverso del que por su parte tiene del Derecho Constitucional. A su juicio, la Constitución debe limitarse a establecer la forma del Estado y la organizacion y atribuciones de los Poderes Públicos por medio de los cuales se ejerce la autoridad y a garantizar los derechos políticos y las libertades públicas, para dar a los ciudadanos un derecho que esté por encima de la ley y el Poder Ejecutivo.

La conveniencia de mantenerse dentro de estas normas nace no solo de una consideracion de principios, sino del interes de no inmovilizar otros aspectos de la vida de los pueblos que estan sujetos a incesantes transformaciones y que, por eso mismo, son

Arce

mas propios de la accion del legislador.-

El derecho público interno, en su aspecto de derecho constitucional, mira en realidad a la organizacion politica de la sociedad y no debe confundirse con los intereses propios de la vida social o del régimen económico del país.- Estos ultimos son por su naturaleza esencialmente variables y deben, por consiguiente, ser reglados por leyes que en cada caso aprecien las circunstancias que las motivan.-

Comprende que ante la importancia y magnitud de los problemas que suscita incesantemente la vida social y el regimen económico del país, puedan consignarse en una carta constitucional ciertas normas generales que siempre tendran solo el caracter de aspiraciones transitorias, pero le parece un peligroso error ligarlos al concepto de propiedad y hacer aparecer este derecho en sus bases constitutivas, como subordinado a esos intereses. Son numerosas las atribuciones y funciones que corresponden al Estado moderno en el orden cultural, económico y social y aun en el cuidado de los intereses morales, pero todos ellos entran mas propiamente en otra rama del derecho público y deben ser objeto de leyes complementarias o generales para afirmar el sentido en que los gobernantes deben ejercer el poder.- Pero las leyes constitucionales que forman la base del derecho público deben ser colocadas por encima de estos intereses y lejos, en lo posible, de las fluctuaciones politicas, de las contingencias sociales o económicas y de las luchas de partido; no tanto, repite, por que estas materias no sean de primordial importancia, sino porque ellas son esencialmente mudables o transitorias y, en cambio, la estabilidad es uno de los caracteres fundamentales de toda ley constitucional. De aqui las trabas que siempre se establecen para su revision o modificacion.

Esta concepcion del Derecho Constitucional no es talvez la que prevalece en el seno de la Comision, y por eso, sin oponerse a la fórmula propuesta, ha creido necesario dejar a salvo su manera de ver en estas materias; por tal motivo insinúa la conveniencia de establecer en un titulo aparte todo lo que se refiera a la vida so-

J. M. ...

cial o al régimen económico del país.

Hay a este respecto, un conjunto de aspiraciones universalmente aceptadas y que en gran parte están incorporadas en nuestra legislación; o constituyen normas de gobierno a que los Poderes Públicos se vienen ajustando, para satisfacer las necesidades y legítimas exigencias del pueblo; pero mezclar todo esto con el régimen de la propiedad, establecerlo como una subordinación del principio de la inviolabilidad, le parece una confusión de ideas enteramente incompatible con los principios constitucionales.-

Cree que, con el muy buen propósito, como aparece de la indicación del señor Edwards Matte, de que el derecho de propiedad no puede ser afectado sino en los casos y para los fines que indica en su proposición, se van a consignar reglas que no tendrán en forma alguna el alcance taxativo que hoy se les atribuye, a fin de procurar en forma indirecta una limitación de las facultades legislativas del Congreso, sino que el significado de reglas enunciativas, que abrirán las puertas para dar al derecho de la propiedad un alcance contrario al que se persigue.

En su concepto, y a esto obedece la proposición que hizo, por su parte, el derecho de propiedad debe fundarse en su inviolabilidad absoluta, sin otra limitación que el derecho de expropiación por causa de utilidad pública o por sentencia judicial, limitación esta última que, en realidad, no es necesario consignar en la Constitución, porque el fallo de los Tribunales es solo solución de conflictos de derecho en relación con el dominio.-

Aun dentro de las tendencias más avanzadas de los pueblos bien organizados, no se admite que se socave el derecho de propiedad en sus bases fundamentales, porque esto equivaldría a un brusco trastorno de todos los intereses sociales y de la organización misma de los Estados. Pero nadie puede tampoco negar que el ejercicio de este derecho impone deberes, porque aparte de no existir, ni poder reclamarse el derecho al abuso, el propietario no es un ser aislado en la sociedad, ni puede prescindir de ella, sino que es un hombre que forma parte de un organismo social y como tal, tiene deberes personales, debe-

Edwards Matte

res sociales y deberes de ejercicio de su derecho de propiedad. Estos deberes, en lo que a la propiedad se refieren, pueden ser señalados en la ley por razones de utilidad pública, para afirmar el principio de la inviolabilidad y dar garantía de que esos deberes no serán impuestos al propietario sino por causas tan legítimas como las que justifican la expropiación forzada.-

Este era el alcance y sentido de la proposición que formuló en una sesión anterior.-

S. E. cree que es muy difícil apreciar donde concluye el derecho de propiedad y empieza el régimen económico social en el derecho público, tanto como si quisieramos trazar la línea que separa la luz de la sombra, como dijo el poeta.

Considera que el régimen económico de este país está absolutamente vinculado con el régimen de propiedad.

El señor Edwards Matte don Guillermo dice que está de acuerdo con S. E.- No ha podido encontrar la frontera que separa el régimen económico y el derecho de propiedad, que es su fundamento.- No pueden separarse ideas no solo ligadas sino interdependientes. La misma indicación del señor Yañez lo demuestra. Esa indicación afirma el concepto de la propiedad, y a renglón seguido habla de los deberes que ella impone y que se refieren al régimen económico; no ha habido modo de aislarlo del concepto del derecho mismo.

Pasando a ocuparse de las indicaciones propuestas, debe expresar que al estudiar la del señor Yañez observó que, establecer idea de deberes, sin precisar el campo de acción de estos últimos, tenía dos inconvenientes: 1º.- que no se pone una valla para la acción de la ley; y, 2º.- que no se expone francamente el concepto doctrinario con que se fijan esos deberes.- Precisamente, al revés de lo que él ha procurado, al presentar su indicación.-

Su deseo es limitar en forma clara la facultad del legislador en cuanto al establecimiento de deberes respecto del derecho de propiedad; y exponer las cosas concretamente, a fin de no alarmar a los propietarios, ya que es preferible para todos que se conoz-

Stuchlik

ca la verdadera y real doctrina que la Constitución adopta al crear limitaciones al derecho de propiedad y que no es otra que consagrar en su texto la legislación obrera, las servidumbres legales, la prohibición a la usura y el establecimiento del deber de cultivar el suelo. Estas limitaciones, ya existentes en la ley, encontrarían su expresión en la Constitución. Y no hay peligro alguno en decirlo. En lo que sí habría peligro, sería en decir que hay limitaciones y no explicar cuáles son.

El señor Yáñez ~~manifestaba~~ manifestaba que la necesidad pública podría obligar después al legislador a salirse del marco del artículo constitucional. El señor Edwards no cree que, en un régimen normal necesite el legislador salirse de las atribuciones que le dá la Constitución.

Ahora, si la enumeración es incompleta, lo que procede hacer es completarla. Medios vá a dar la propia Constitución, para ser reformada por las vías normales.

Ha tomado como base la indicación del señor Yáñez, porque es la que en forma mas sencilla y con redacción mas apropiada, encerraba el concepto predominante en el seno de esta Sub-Comisión y que contempla o consagra la verdadera doctrina del derecho de propiedad.

A esta indicación ha agregado solo el campo de acción de la ley. Y para ello ha recurrido a la enumeración.

Lo que pudiera ser alarmante, para el derecho de propiedad, sería consignar esta enumeración como una limitación a ese derecho; pero establecerla como una frontera, para las limitaciones que se le pueden hacer, es la forma de evitar el peligro, ya que se lograría mantener a la propiedad en un terreno perfectamente sólido, garantizado constitucionalmente.

Esto es, pues, una seguridad en vez de un peligro.

Al redactarla sí que ha tenido la precaución de ser bien amplio, porque ha querido estampar en términos mas o menos generales las reglas establecidas por todas las leyes sociales dictadas en los diversos países, tomando también en consideración

Edwards

las ideas vertidas en la Sub-Comision sobre cultivo del suelo, servidumbres legales, prohibición de las industrias contrarias a las buenas costumbres etc., muchas de las cuales ya figuran en nuestras leyes.

Ha querido, en resumen, hacer una definición completa del verdadero concepto moderno del derecho de propiedad. La indicación presentada por el señor Barros Borgoño tiene tambien, evidentemente, el propósito de establecer una barrera a la ley y por esa razón dice: "En tal sentido podrá la ley, etc. etc."

En la redacción del señor Barros Borgoño observa, desde luego, la similitud de los conceptos: "la salud de los ciudadanos" y "la salubridad pública". Parece que ésta última comprendiera a la primera.

El señor Barros Borgoño don Luis manifiesta que son dos cosas completamente distintas la salubridad pública y la salud de los ciudadanos, y, por consiguiente, se podrían emplear los dos términos.

El señor Edwards Matte don Guillermo dice que, en cuanto a la frase allí consignada: "los intereses generales del Estado", es muy vaga. En tiempos de elecciones la emplean invariablemente y para expresar los objetivos mas opuestos los candidatos de las filas más adversas.

¿No se podrá decir en favor de cualquiera limitación que se quiera imponer al derecho de propiedad, que es una obligación de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado? Y con esto, ya no habria límite claro para el legislador.

Para evitar este inconveniente es que propone que se enumere.

Se hacen tres objeciones a la enumeración: primero, que se la considera demasiado larga. Pero hay varias Constituciones mas largas que la nuestra y, en todo caso, es preferible un texto extenso con tal que sea bien claro. Segundo, que la enumeración es incompleta. Completándola con los con-

W. Matta



ceptos de seguridad y salubridad pública y algun otro que se haya omitido, se obviaría ese defecto. Por último, se agrega que es peligrosa. Ya ha manifestado ántes que no puede considerarse se peligroso este concepto, porque la consagración de un estado de cosas existentes, como lo dijo en una reunion pasada S.E. el Presidente de la República, no puede considerarse un peligro, siempre que no se dé margen para que los agitadores puedan afirmar que no se cumple la Constitución, que dentro de lo dispuesto por la Carta Fundamental cabe hacer alteraciones profundas del orden social, y que la doctrina constitucional ha quedado a medio camino por cobardía o inacción de los legisladores. Desea que no se pueda decir esto, y que, cuando se quiera agitar o cambiar el orden social se necesite decir: "Cambiémos la Constitución". Y así habrá mayor estabilidad, porque es mucho mas difícil y se necesita un fundamento mucho mas sólido y positivo, para hacer una campaña destinada a reformar la Constitución, que una que tenga por fin desprestijiar un régimen o un Gobierno afirmando que la Constitución está sin cumplirse.

Ha reiterado ésta idea, para ver modo de buscar soluciones que satisfagan, en lo posible, las diversas y patrióticas aspiraciones que parten de los distintos campos y que en muchos casos coinciden. Por eso se permitiría pedir que se reemplazara en la indicación del señor Barros Borgoño la frase "los intereses generales del Estado" por una enumeración franca o por una fórmula de contornos perfectamente definidos.

S.E., volviendo al análisis de las indicaciones presentadas, cree que el concepto que proponen los señores Vidal Garcés y Silva Cortés puede ser una garantía en cuanto se refiere a casos determinados, pero no un modo de limitar la forma en que la ley puede imponer deberes.

El señor Yáñez don Eliodoro dice que no quiere prolongar este debate, que considera prácticamente agotado, y solo lamenta no haber sido bastante explícito en sus apreciaciones anteriores. Vé sí que, en el fondo, todos los miembros de la Comisión están

H. Mueblan

de acuerdo en el principio de la propiedad inviolable, salvo el caso de la expropiación forzada.



Declara que sus observaciones no se inspiran en temor a la evolución social que hoy ajita el mundo civilizado, sino en la idea bien arraigada que tiene de que la sociedad moderna, en sus múltiples y valiosos intereses, está cimentada en el derecho de la propiedad y que a su subsistencia está vinculado el trabajo, la industria, el comercio, el crédito y la riqueza de las naciones. No mira con temor la evolución social porque participa de muchas de sus ideas y la experiencia enseña que lo que hoy se estima un peligro es más tarde la solución de problemas que ajitan la vida de los pueblos. Pero cree que, para que esa evolución se opere en forma útil y justa, es indispensable resguardar fuertemente el derecho de propiedad, para que sobre esta base se efectúen las transformaciones del porvenir.

Pero si en el día de hoy aparecemos directa o indirectamente socavando ese derecho o subordinándolo en su base a las contingencias de la vida social o las conveniencias del régimen económico, no haremos sino estimular y agravar las perturbaciones sociales, sin darles solución. El crédito del país y la estabilidad de los negocios, ya bastante afectados, encontrarían en esto un nuevo motivo de alarma.

La Constitución no puede ni debe pretender ser una valla a esa evolución, pero puede trazar normas para que ella se desarrolle sin minar los cimientos en que hoy descansa la organización social, pues hasta ahora no se presenta otra base, ni nuestro país está preparado para modificarla. Por eso cree que la Constitución debe mantener en términos absolutos el derecho de propiedad, sin someterlo a situaciones sociales o económicas que deben considerarse y reglarse por la ley dentro de ese principio.

El sensible desacuerdo en que se encuentra con el señor Edwards Matte y, en parte, con la proposición leída en esta sesión, es debido a que se cree que de ese modo se ponen limitaciones a los futuros Congresos, ante el temor de que en ellos pue-

Stabilize

dan llegar a dominar tendencias marxistas o comunistas. Pero por su parte piensa que, si tal cosa ocurre, si el país organiza sus poderes públicos sobre esa base y adopta ese régimen, la Constitución misma sería letra muerta y nada de lo que hoy se establezca sería considerado.

Pero, a su juicio, el señor Edwards Matte, con los términos de su indicación, no haría otra cosa que abrir la puerta a los intereses y tendencias que desea combatir, pues en ningún caso las reglas que agrega al ejercicio del derecho de propiedad serán consideradas como taxativas, sino como enunciación de los intereses a que estará sometida la propiedad.

Agrega el señor Yáñez que, por su parte, se ha limitado a hablar de "deberes", porque esto responde al sentido de nuestra legislación y a la evolución progresiva de la sociedad moderna. A su juicio el concepto individualista del ejercicio del derecho de propiedad, que llevaba a autorizar el abuso, ha sido reemplazado por un concepto más amplio que contemple el derecho de la colectividad y dé a los intereses sociales su legítima influencia.

Manteniéndose en este concepto de los deberes que afectan en un sentido o en otro a todos los miembros de una sociedad, no es menester considerar el caso de la indemnización porque ella no cabe cuando se trata de cumplir un deber. Se exige solo que la ley pueda mezclarse en los intereses privados y reglar el ejercicio de un derecho tan sagrado como es el de la propiedad cuando una consideración de utilidad pública lo justifique.

No hay en esto vaguedad como se ha insinuado en sesiones anteriores porque tratándose de intereses en constante desarrollo, sería del todo estéril entrar en especificaciones que serían siempre incompletas, y basta referirse a un concepto que por su naturaleza es bastante preciso, pues la idea del deber no puede prestarse a incertidumbres, sobre todo si, como en el caso de la fórmula propuesta, se exige calificación de la ley y razón de utilidad pública.

E. Humboldt

Repito que, a su juicio, su disentimiento con las opiniones manifestadas nace solo de una diversidad de concepto entre lo que debe ser el régimen de la propiedad dentro de los principios constitucionales y lo que son los intereses ligados a la vida social o al régimen económico del país.

Es por eso que desea que se aclaren bien las ideas y se eviten confusiones que puedan estimarse como un camino fácil para socavar en el presente o en el futuro un derecho como es el de propiedad que es la base fundamental de la sociedad moderna y a que están estrechamente vinculados el orden social y la estabilidad del trabajo, de la fortuna y de la familia. La evolución que se teme, hecha sobre esa base, no tendrá sino beneficios para el bienestar general y para el progreso del país.

S.E. dice que quiere llamar la atención del señor Yáñez sobre una sola cosa. Y es que dentro de la indicación del señor Barros Borgoño está absolutamente contemplado todo lo que ha dicho el señor Yáñez, porque allí no se mezcla el derecho de propiedad con el régimen económico, que están separados en la indicación.

Estamos en el capítulo cuarto, que habla del derecho público de Chile y dentro del artículo 10 estamos definiendo cuáles son estos derechos garantizados por la Constitución. Así el número 5° define lo que se entiende por derecho de propiedad. Después de ese número 5°, dice la indicación del señor Barros Borgoño, deben seguir los actuales artículos 137, que trata de la inviolabilidad de la habitación; 138, de la inviolabilidad de la correspondencia epistolar y telegráfica; 142, que garantiza la libertad del trabajo o industria, y 143, que asegura la propiedad intelectual e industrial. Y, después de esto, propone el señor Barros Borgoño un nuevo número en que trata del régimen económico, que no se confunde sino que se separa de lo anterior. Las ideas del señor Yáñez están, por consiguiente, contempladas.

Agrega S.E. que él aceptó la indicación del señor Edwards

W. Huelmo

y que recomendaria como transacción la del señor Yáñez y la del señor Barros Borgoño y él, porque estima, finalmente, que no hay peligro ni en la una ni en las otras.

El señor Edwards Matte don Guillermo dice que lo mas extraño es que la idea que él considera que dá mayor garantía es la que inquieta al señor Yáñez.

(Se suspende la sesion por un momento por tener que ausentarse de la sala S.E. el Presidente de la República.)

Reabierta la sesion, se acordó dar por terminado el debate, aceptándose la indicación de S.E. y del señor Barros Borgoño, quedando los incisos tercero y cuarto del número 5° del artículo 10 de esa indicación, unidos por la conjunción "y", como lo propusieron los señores Silva Cortés y Vidal Garcés.

El señor Barros Borgoño don Luis dice que respecto de la otra indicación de los señores Silva Cortés y Vidal Garcés, para fijar indemnizaciones, ésta solo procedería en casos muy limitados y cuando se refiriera a una medida de carácter particular, que importara una privación casi absoluta del goce y que, en tal caso, ello tendría el alcance de una expropiación que estaría sujeta a indemnización.

En esta misma intelijencia se manifestaron los demas miembros de la Comision.

Finalmente se acordó que la próxima sesion tuviera lugar el martes 26 a las 3.30 P.M., quedando en tabla la continuación del artículo 10 y el Capítulo IX, que se refundirá con el IV.

Se levantó la sesion.

Peturo Koffarovich

Edoardo Fiehlauer

