

## LOS CONCEPTOS DE ESTADO Y PROPIEDAD EN EL DERECHO POSITIVO CHILENO

por EDUARDO NOVOA MONREAL,  
Presidente del Instituto de Ciencias  
Penales, Prof. Extraordinario de De-  
recho Penal, Escuela de Derecho  
(Universidad de Chile).

Pese a que nunca se ha hecho en nuestro país un esfuerzo completo, orgánico y científico para ajustar la legislación vigente a las nuevas condiciones económico-sociales e históricas que se viven, la realidad social ha ido imponiendo muchos cambios en ella mediante dictación incoordinada de nuevas leyes y modificación parcial de las antiguas.

Todos estos cambios se han producido como consecuencia directa de la presión y urgencia de los hechos sobre el legislador. Casi siempre se han generado sin cooperación técnica de los juristas, los que por su formación en los antiguos moldes del derecho privado son incapaces de captar la importancia de su papel en la reestructuración del derecho en un medio en el que los problemas más hondos y actuales son de índole socio-económica; ellos son, por otra parte, incapaces para preparar los lineamientos teóricos de una transformación legal en ese campo, por la misma razón. Dichos cambios han estado, por consiguiente exclusivamente a cargo de legisladores que para sus elevadas tareas carecen de la formación, de la organización y de los medios adecua-

dos para que sus elaboraciones legales se ajusten a un mínimo de planificación científica y de juridicidad.

Es por esto que toda la legislación chilena dictada en los últimos años para hacer frente a los problemas que han planteado los nuevos hechos sociales y la evolución de las ideas en lo relativo a la forma de abordarlos, es una legislación dispersa, incoherente, confusa en sus disposiciones e ineficaz en su aplicación. Ella es el fruto de improvisadas e imperfectas elaboraciones y ha ido saliendo a borbotones, como resultado de una irresistible presión del cuerpo social, que la reclamaba con urgencia, pero a través de un mecanismo legislativo inapto, falta de la necesaria colaboración técnica y, todavía, venciendo la tenaz resistencia de los que miraban hacia atrás y, por ello, la rechazaban o la obstruían.

Examinar dichos cambios legislativos en su conjunto sería empresa vasta, que excedería en mucho las posibilidades de un artículo de esta especie. Hay, sin embargo, dos puntos que son tal vez los que mayor trascendencia tienen y que admitirían ser

bosquejados, al menos, en estas líneas. Son los que se refieren a la evolución que han tenido dentro del derecho positivo chileno los conceptos de Estado y de propiedad. La íntima vinculación de ambos con los hechos y las ideas socio-económicas del presente, hacen de ellos, más que ejemplos de los cambios experimentados por la legislación chilena, verdaderos modelos que condensan los principales aspectos de esos cambios.

El análisis de la evolución de esos dos conceptos permitirá, además, apreciar muy vívidamente todos los tropiezos que han obstaculizado esos cambios, su falta de vertebración, su lentitud y la necesidad ineludible de procurar reestructuraciones más completas y hondas, que subsanen sus defectos y su timidez.

Será un análisis somero, basado en apreciaciones generales y por ello sobradamente conocidas, pero que puede contribuir a dirigir la atención de los juristas hacia la responsabilidad que les cabe.

### Concepto de Estado

Casi durante un siglo mantuvo su vigencia la Constitución Política del año 1833. Es natural que tanto ella como sus leyes políticas y administrativas complementarias establecieran un concepto de Estado informado en las ideas liberal-individualistas que imperaban en la época. Conforme a tales principios el Estado debía ser una entidad simple, reducida a funciones elementales, como ser, la conservación del orden público policial, la atención de la defensa nacional y la mantención de las relaciones exteriores del país.

En el campo de la economía, del trabajo y de la industria, el Estado era

enteramente abstinerente y pasivo, pues eran la libertad de iniciativas y el libre juego de las leyes naturales de la economía las que, espontáneamente, debían permitir la mejor ordenación social y lograr el mayor progreso colectivo.

Fueron la efervescencia social que se manifestó en los primeros decenios de este siglo y las complejas dificultades económicas subsiguientes a la Primera Guerra Mundial, las que empezaron a abrir camino en la realidad a las teorías socializantes iniciadas en el siglo anterior.

A partir del año 1920, o con más propiedad, de 1924, el Estado chileno ha abandonado resueltamente aquella pasividad. Vacilante y encubiertamente en un comienzo, abiertamente más adelante, se ha lanzado por la vía de un cierto intervencionismo económico y se ha erigido en árbitro y regulador de los conflictos sociales. Por eso es que el Estado chileno de hoy planifica, dirige y fomenta, cada vez en mayor medida, las actividades económicas y está atento a terciar en los conflictos sociales.

Ahora bien, este cambio de actitud tan radical, ha sido seguido de una reforma de su régimen jurídico u obedece a una nueva estructuración legal de sus funciones?

Si miramos a los preceptos constitucionales, que son los que con propiedad pueden señalar en el campo del derecho las atribuciones y funciones que se asignen al Estado, la respuesta tiene que ser negativa. El esquema jurídico que del Estado chileno se contiene en la Constitución de 1925, es, en sus líneas fundamentales, el mismo que encontrábamos en la Constitución de 1833. La única diferencia que en este sentido pudiéramos apre-

ciar estaría en algunas declaraciones de alcance más bien teórico que formula el N° 14 del Art. 10. de la actual Constitución cuando "asegura la protección al trabajo, a la industria y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y las de su familia". Pero esa declaración y otra más, relativa al deber del Estado de velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, por su sentido y hasta por los términos de su redacción aparecen impregnadas de un paternalismo bien diferente de la idea vigente sobre los deberes y atribuciones del Estado.

Lo importante es señalar que ni en su organización ni en los medios de acción con que le dotó, el Estado que modela la Constitución en vigor difiere esencialmente del que diseñó la Carta Fundamental de 1833.

¿Cómo se ha operado, en consecuencia, para otorgar al Estado las funciones activas y de dirigismo económico que hoy desempeña y ejerce?

Se ha buscado una solución práctica poco recomendable. Manteniendo el mismo esquema del Estado liberal-individualista, se han ido creando organismos especiales, con vida propia diversa de la del Estado en un sentido formal, que han tomado a su cargo las nuevas funciones.

¿Era necesario sostener y ayudar a la pequeña minería? Pues se creaba la Caja de Crédito Minero, reemplazada hoy por la Empresa Nacional de Minería. ¿Se hacía urgente crear un poder comprador y regulador del trigo y de la carne? Pues se establecía un

Instituto de Economía Agrícola, que ahora ha sido sucedido por la Empresa de Comercio Agrícola ¿Hacía falta proporcionar crédito al pequeño comerciante, industrial y artesano? Pues se instituía el Banco del Estado. Y lo mismo podría decirse de la Corporación de Fomento a la Producción, de la Empresa Nacional de Petróleo, de la Corporación de Reforma Agraria, de la Empresa Portuaria de Chile, de la Empresa de Transporte Colectivos del Estado, de tantos otros organismos y de la casi totalidad de las cajas de previsión, empezando por el Servicio de Seguro Social.

Lo que nos interesa recalcar es que todos esos organismos no son oficinas públicas, vale decir, simples secciones de la administración central del Estado, que es la organización jerárquica y unitaria a través de la cual el Estado desarrolla su actividad propia. No, ellos son según sus leyes constitutivas, organismos autónomos de la administración pública, que se rigen por jefaturas independientes, que tienen recursos propios y a los cuales se asigna un ámbito de acción bien circunscrito. En la práctica se les denomina instituciones "semi-fiscales" o entidades estatales autónomas.

Cabe recordar que estos nuevos entes constituyen la parte más considerable, tanto cuantitativa como cualitativamente, de los servicios públicos con que cuenta la colectividad y que todos ellos son de creación posterior a 1924 y, en su mayor parte, posterior a 1938.

Es manifiesto que ellos desarrollan funciones que la conciencia colectiva de la época estima propias de la autoridad social. Por ello es que, jurídicamente no pueden ser considerados sino como órganos del Estado, como medios o instrumentos de los que és-

te se vale para cumplir sus deberes para con la sociedad. Pero siendo ellos intrínsecamente órganos del Estado, aparecen legalmente desvinculados del mismo en gran medida, puesto que no están insertos en la organización que éste tiene establecida para atender a los servicios y necesidades públicas, que es la Administración Pública.

Se produce, en consecuencia, respecto de estas nuevas entidades una condición jurídica ambigua. Siendo evidente que por su esencia ellas son órganos del Estado, sus leyes institucionales las presentan como entidades autónomas, o cuando menos, híbridas.

Mediante su establecimiento se ha procurado, como solución práctica, permitir a un Estado moldeado jurídicamente sobre bases anacrónicas y enteramente superadas, que desempeñe las funciones que el tiempo presente reclama; pero ello, por apartarse de los cánones jurídicos, no ha quedado impune. El Estado chileno tiene perdida su apariencia jurídica, como organización superior compacta y jerárquicamente instituída, y tiene también perdida su unidad de acción. Y todo esto se debe a que no se ha intentado la adecuada inserción jurídica de esos organismos dentro del cuerpo estatal, para lo que sería previo reestructurar institucionalmente el concepto de Estado, ya que se permite que sobrevivan en la materia normas absolutamente desconectadas de la realidad social presente.

Esta presencia de entidades públicas que cumplen fines del Estado (los más importantes que a éste incumben actualmente) y que permanecen segregados formalmente del Estado, constituyen un verdadero caso de teratología jurídica, que ya a pocos asombra de-

bido al hábito y a su constante multiplicación.

Cierto es que se dan algunas razones para sostener la conveniencia de esta anormal situación. Estas razones son de tipo práctico, por que en correcta teoría sería imposible defenderla por quienes estén convencidos de la necesidad de que el Estado asuma jerárquicamente todas las funciones concernientes al bien común

Una de las razones más esgrimida es la conveniencia de mantener a esas entidades, que cumplen generalmente complejas y delicadas funciones, como organismos técnicos, dirigidos y servidos por funcionarios idóneos, que hayan sido seleccionados por su especial capacidad y no por el movimiento rutinario del escalafón de la administración pública o por las influencias políticas.

Otro argumento es que las numerosas trabas legales y administrativas que rigen para con los bienes fiscales y las actuaciones de las oficinas públicas impedirían o frustrarían toda labor eficaz si dichas entidades autónomas fueran incorporadas a la organización administrativa del Estado. Si se requiere de la ley para enajenar bienes raíces fiscales; si los recursos económicos deben salir de un presupuesto que es discutido anualmente en el Parlamento, muchas veces con criterio político; si múltiples limitaciones legales y reglamentarias embarazan la expedita actuación de los empleados públicos, las funciones de bien colectivo de todos estos entes públicos autónomos —se dice— resultarían manifiestamente perjudicadas de estar ellos insertos en la Administración Pública.

Aún se invoca la ventaja y la nece-

sidad de separar los resultados financieros de la gestión de esas entidades, tanto para facilitar el examen de sus resultados, como para impedir que sus sobrantes favorables queden incorporados a los fondos generales de la Nación.

Pero la argumentación es manifiestamente débil.

**Porque si la Administración Pública** carece de personal con suficiente preparación técnica o especializada, o en ella tienen indebido peso las influencias políticas, o si sus actuaciones se ven entorpecidas por la rutina, las trabas y las limitaciones inútiles, lo que corresponde en una época como la que vivimos, que reclama un Estado activo, ágil, eficiente, con clara conciencia de sus funciones y con la posibilidad de desempeñarlas adecuadamente, es justamente reformar las disposiciones administrativas que permiten todos esos vicios e inconvenientes. Porque no podría admitirse que para los fines de estudiar la planificación de la economía nacional, por ejemplo, la Corporación de Fomento de la Producción debiera contar con disposiciones institucionales especiales que le aseguren acción capaz y eficiente, y que, en cambio, para los fines de planificar una revisión de la educación nacional, los funcionarios técnicos con que cuenta el Ministerio de Educación, enclavados en la Administración Pública, tuvieran que sufrir toda clase de limitaciones que esterilizaran su acción.

Si la estructuración jurídica del Estado y de la Administración Pública, que es su brazo ejecutor, no satisfacen —como evidentemente ocurre— las exigencias sociales, lo que procede no es ir creando para la atención de nuevas necesidades organismos separados que puedan escapar a

tales defectos, sino reformar aquella estructura de manera que toda la variada gama de tareas que el Estado moderno tiene que asumir en su calidad de promotor del bien común puedan cumplirse en la mejor forma.

En lugar de ello, el sistema jurídico chileno conserva un esquema de Estado enteramente pasado de moda y subrepticia e irregularmente trata de dar satisfacción a algunas de las nuevas necesidades sociales.

### **Concepto de Propiedad.**

Para el Código Civil chileno, el derecho de propiedad es un derecho que permite gozar y disponer arbitrariamente de una cosa, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno. Este concepto, que otorga al propietario facultades absolutas y exclusivas sobre las cosas de su dominio, tiene su arranque en las nociones del antiguo derecho romano, para el cual la propiedad abarcaba el "jus utendi" el "jus freundi" y el "jus abutendi". Pero él fue más directamente captado por nuestro legislador de la norma del Código Civil Francés de 1803, según el cual la propiedad es el derecho de gozar y disponer de las cosas de la manera más absoluta, siempre que no se haga de ellas un uso prohibido por las leyes o por los reglamentos.

Semejante noción, acorde con las ideas vigentes en la mitad del siglo pasado, no corresponde con la que hoy tiene más general acogida en nuestro medio, que cuando menos aprecia en la propiedad una función social, conforme a la cual el propietario no podría servirse de lo que le pertenece sino en una forma compatible con las exigencias de bien común. Al concepto absoluto ha sucedido un derecho relativo, condicionado por las

conveniencias y necesidades de la colectividad.

La fuerza de los hechos y de las ideas ha llevado a que en numerosas leyes se hayan ido abriendo brechas en el concepto absoluto de derecho de propiedad. Es así como actualmente el comerciante que trafica con artículos de uso o consumo habitual no puede venderlos al precio que él desee, y a quién él quiera, sino que está obligado a darlos a cualquiera que pague por ellos el precio máximo que la autoridad señala. Algo semejante sucede con los propietarios de inmuebles urbanos destinados al arriendo. Incluso los predios agrícolas, que durante tantos años han escapado al efecto de las nuevas concepciones sociales, no pueden ser dados ahora en arriendo sino por un plazo mínimo de seis años, ni pueden ser divididos sino con ciertas restricciones.

Fuera de lo anterior, hay numerosas otras disposiciones, imposibles de detallar, que imponen limitaciones al derecho de propiedad en beneficio de los intereses generales, por razones de urbanismo, salubridad, etc.

Sin embargo, la fórmula de corte absoluto en sus términos, pese a la restricción aparentemente tan amplia de "la ley del derecho ajeno" (puesto que ellas vienen de una época en que la ley y el derecho ajeno eran mirados con criterio liberal-individualista), no ha variado a lo largo de los años.

Cuando se discutió la Constitución Política de 1925, tuvo lugar en el seno de la Subcomisión Redactora de ella uno de los debates más agitados, en la materia concerniente a la garantía del derecho de propiedad. Se enfrentaron allí tres tendencias: la tradicional, que temía cualquier modifi-

cación y que procuraba ante todo dejar incólume al carácter absoluto del derecho; la extrema, que buscaba debilitarlo, y la intermedia, que consciente de las nuevas necesidades sociales y atenta a ideas más modernas, buscaba su conciliación con las exigencias colectivas mediante precisas limitaciones de interés social.

El Presidente Alessandri Palma, siempre abierto a nuevas concepciones, sostuvo el reemplazo del concepto absoluto de propiedad por el concepto de función social. Pero la intransigencia de otros llevó a que, no obstante observarse un ambiente favorable, no se consignara esta variación en forma explícita. Se acudió al expediente de insinuarla mediante circunloquios, como distinguir entre el derecho en si mismo, que se declaró intangible, y su ejercicio, para el cual se señalaron las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso de orden social en favor de los intereses del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salubridad pública. Al mismo tiempo se convino en introducir la declaración relativa al orden económico social contenida en el N° 14 del art. 10 (supra), pero separándola de la norma sobre derecho de propiedad, por el visible temor de que se la pudiera considerar como un principio de cercenamiento de ella.

En suma, en la Carta Fundamental de 1925 no aparecen normas claras que reduzcan el derecho de propiedad a términos compatibles con las exigencias colectivas ni que señalen prácticamente la primacía del bien común sobre el interés privado en esta materia.

Ello y la tendencia de los tribunales a interpretar la ley con criterio privatista, ha conducido a que muchas

leyes de manifiesta conveniencia pública queden sin aplicación; en la pugna del interés colectivo con el interés privado, los jueces se han inclinado por el último. Solamente por vía de ejemplos muy recientes citaremos dos casos resueltos por la Corte Suprema.

Una precipitada ley previsional concedió a ciertos funcionarios públicos retirados del servicio el derecho de obtener en todo caso reajustes de sus pensiones en la misma cuantía en que fueran aumentados los sueldos del personal en actividad. Posteriormente comprendió el legislador la inconveniencia de tal medida, en un país en que la población activa disminuye cada vez más y en que las jubilaciones se pródigan aún para individuos en plena aptitud de trabajo. Se dictó entonces una nueva ley que estableció que el derecho a reajuste de pensiones lo tendría solamente el personal retirado que hubiere alcanzado a completar un mínimo de veinte años de servicios activos. Los retirados con menos de veinte años de servicios se opusieron a que les fuera aplicada la nueva ley, sosteniendo que ellos habían adquirido un derecho sobre el cual tenían propiedad, a que para siempre en el futuro les fueran reajustadas sus pensiones en la misma medida en que eran aumentados los sueldos del personal en actividad. La Corte Suprema, olvidando que en materia de derecho público y de interés general no hay derechos adquiridos y que éstos no existen por lo que toca a la forma de ejercer un derecho ni mientras no haya ocurrido la eventualidad que los incorpora al patrimonio del sujeto, declaró que suspender en el futuro para los funcionarios con menos de veinte años de servicios los reajustes de los sueldos en actividad que pudieran producirse, era

darle a la ley una aplicación **retroactiva** (1). ¿Qué posibilidad hay, con este criterio, de rectificar legalmente alguna vez los incontables abusos y excesos que permite nuestra caótica legislación previsional?

En otro caso, la Corte Suprema declaró inconstitucional, por mayoría de votos, una ley que dispone que en los casos de expropiación urbana debe compensarse la indemnización a que hubiere tenido derecho el propietario con el beneficio pecuniario que le vaya a reportar la obra para la cual se realiza la expropiación. La ley objetada no hacía sino aplicar el principio elemental de justicia, conforme al cual una expropiación de utilidad pública no puede significar enriquecimiento para el expropiado; de modo que si éste se beneficia con las obras públicas que se han de realizar, corresponde tomar en cuenta tal lucro e imputarlo a la indemnización que le habría correspondido.

¡Consecuencias de la formación jurídica unilateral de los juristas chilenos, sabios en derecho privado, pero desconocedores de las bases mismas del derecho público y del derecho social!

### **Evolución de algunas formas especiales de propiedad**

Con todo, debido a esa fuerza irresistible que mueve a las colectividades a progresar en sus formas de vida, cualquiera que sea la resistencia consciente o inconsciente que algunos de sus miembros opongan, han ido surgiendo dentro de nuestra legislación principios débiles y balbucientes, pero que ofrecen una esperanza de futura rectificación.

Es así como el Código de Aguas, cuyo texto data de 1951, vino a dis-

poner, modificando con ello la legislación anterior, que el titular de una merced de aguas pierde su derecho si no lo ejercita utilizando las aguas para el fin concedido. Contrasta este principio con el que consigna el Código de Minería de 1932, conforme al cual el titular de una pertenencia minera conserva su derecho, sobre el cual el Estado tiene dominio eminente, aún cuando no la explote, bastándole para su amparo el simple pago de una reducidísima patente anual. Esto explica que muchas poderosas empresas mineras conserven inexploradas importantes pertenencias a un costo muy bajo, impidiendo con ello a otras empresas que puedan trabajarlas y dañando los intereses nacionales, que tanto esperan del aumento de la producción en todos los rubros.

En la ley de Reforma Agraria de 1962 figuran también varios principios de interés. Se declara expresamente que todo propietario agrícola está obligado 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 y las condiciones de vida de los que en ella trabajan, de acuerdo con los avances de la técnica. ¡Una verdadera consagración de la función social de la propiedad de la tierra!

Luego, la misma ley señala el papel activo que corresponde al Estado para velar porque el derecho de propiedad de un predio agrícola se ejerza en conformidad a la declaración antes indicada, y puntualiza su obligación de crear y mantener adecuadas condiciones de mercado, otorgar asistencia técnica, promover el crédito, comercialización y transporte.

Lástima es que tan bellas declara-

ciones programáticas carezcan de eficacia práctica y se vean desvirtuadas por otros preceptos de la misma ley. De acuerdo con aquellas habría sido lo lógico que se hubieran establecido sanciones para el propietario que no cumpliera las obligaciones consignadas. Pero no es así; incluso cuando se señalan las normas sobre expropiación de predios para los fines de dar acceso a la propiedad agrícola al mayor número de los individuos que la trabajan, solamente autoriza la expropiación de los "predios abandonados" y "notoriamente mal explotados". Para haber sido consecuente, debió haber mencionado esa ley como expropiables todos aquellos predios que no se explotaran de acuerdo con los avances de la técnica. Pero no, abandonó el principio y se conformó con colocar entre los réprobos solamente a aquellos que dejaban totalmente abandonadas sus tierras o que las trabajan en tan malas condiciones que equivale a que no las trabajaran.

Pero no puede dudarse que un gran paso se ha dado, en un país como el nuestro, en el que todavía se mantienen legalmente los mismos preceptos directrices del liberal individualismo.

### **La expropiación**

La expropiación es una institución jurídica mediante la cual se reconoce en cierta medida la preponderancia del interés general sobre el derecho del individuo, pues permite privar de su propiedad a alguien cuando median razones de utilidad pública calificadas por una ley, a condición de que le pague previamente una justa indemnización.

Por su naturaleza misma, esta institución jurídica refleja muy bien por



consiguiente los conceptos jurídicos vigentes en un país respecto del derecho de propiedad en su relación con las necesidades de bien común.

El pago al propietario expropiado debía ser hecho anticipadamente y al contado dentro del texto de la Constitución de 1925. Solamente el año pasado se introdujo una reforma constitucional, muy resistida en ciertos sectores, que permite pagar a plazos el precio de la expropiación y la indemnización correspondiente. Pero esto solamente puede ocurrir cuando se trate de predios rústicos abandonados o manifiestamente mal explotados y siempre que el fin de la expropiación sea propender a la división de la propiedad rústica. En tal caso, el pago puede hacerse con un diez por ciento anticipado y el saldo en cuotas anuales iguales no superiores a quince, con un interés. Es una reforma tímida, que marca la misma tendencia de la Ley de Reforma Agraria en orden a tolerar la expropiación solamente para los casos más extremos e indiscutibles.

Con este criterio, está muy lejano el día entre nosotros, a menos que cambien mucho las circunstancias, en que se ponga coto a los absurdos en que se incurre con miras a la protección rígida e inflexible del derecho de propiedad y con manifiesto olvido de los intereses y exigencias de la justicia y de la sociedad. Para demostrarlo, nada más apropiado que exhibir lo diverso del criterio con que se amparan los derechos del individuo y los de la sociedad en materia de expropiaciones, tanto por las autoridades como por los tribunales. Y para ello, pongamos un ejemplo real muy reciente.

A un propietario que había estimado el valor de su fundo en la reduci-

da suma de ocho mil escudos en la Hoja Declaratoria que debió presentar para los efectos del pago de la contribución de bienes raíces, le fue expropiada la tercera parte de su predio para una importante obra pública. Cuando se trató de fijar el precio de la expropiación, ese mismo propietario que para los efectos tributarios avaluaba el total de la finca en E<sup>o</sup> 8.000, reclamó como valor de la tercera parte expropiada una suma superior a ochocientos mil escudos. Los tribunales, después de largo debate, fijaron en definitiva como precio de esa parte expropiada la suma de quinientos mil escudos. Por consiguiente, un individuo que para los fines de cumplir su obligación social de contribuir a las necesidades del Estado fija el valor de su finca en una suma reducida, en el caso de que es necesario expropiársela para fines de interés general obtiene por ella un valor igual a casi doscientas veces esa suma. En la pugna entre el interés privado y el interés general, es el último el que resulta perjudicado dentro de las normas y criterios que imperan entre nosotros.

Proponer que cuando sea necesario expropiar se pague al dueño una cantidad igual al valor sobre cuya base él cumple sus deberes para con la colectividad, sería en Chile en este momento una proposición que los bien pensantes calificarían como absolutamente descabellada y que por ello no tiene posibilidad de prosperar. Pero si eso no es posible, pudiera concebirse cuando menos que en casos tan evidentes como el propuesto, el propietario hubiere de cubrir retroactivamente contribuciones de acuerdo con el precio que en su favor ha logrado.

Con antecedentes de esta especie nadie puede asombrarse que una

de las principales dificultades para construir nuevos caminos o para rectificar el trazado de los antiguos sea el alto costo de las expropiaciones de las fajas de terrenos necesarios. Para tasar esas fajas y fijar el valor que debe pagarse al propietario, generalmente se considera el valor del terreno y esa suma todavía se aumenta con el valor de los cierros que deberán colocarse a ambos costados del camino y otras indemnizaciones que reclama el propietario. Pero no se piensa que un camino nuevo, muchas veces pavimentado, valoriza de tal manera el resto del terreno de los propietarios afectados, que para éstos habrá ventaja patrimonial aún cuando nada se les pague por la faja expropiada. No obstante, se siguen pagando elevadas sumas por esas expropiaciones, aún a propietarios que mediante el nuevo camino ven abiertas insospechadas posibilidades de explotación para sus predios.

Todo esto ocurre porque falta en nuestro sistema jurídico el enunciado

de algunas normas elementales que desarrollen debidamente, con formulaciones amplias pero también de alcance práctico, los indiscutibles principios que en su máxima síntesis expresan que el bien general predomina sobre el particular, que nadie puede lucrar a costa de los intereses de la colectividad, que el individuo tiene deberes ineludibles con la sociedad en que vive, que ésta le puede hacer efectivos, etc. Son estas normas expresadas las que hacen falta para producir el equilibrio entre los derechos individuales y privados, vigorosamente protegidos en la ley positiva, y los derechos de la colectividad y las exigencias del bien común, jamás declarados expresamente por ella.

Mientras en nuestra legislación y en la mentalidad de nuestros tribunales y juristas no se desplace la preeminencia que se concede al derecho patrimonial particular sobre el bien común, podremos continuar presenciando muchas aberraciones jurídicas como las señaladas.

---

**Nota de la Redacción:**

El presente artículo corresponde al "Esquema de una Lección sobre Sistema Legal y Desarrollo Económico", dictado en la Facultad de Economía de la Universidad de Chile, en Junio de 1964.