



UNIVERSIDAD DE CHILE  
Facultad de Derecho  
Escuela de Pregrado  
Departamento de Ciencias del Derecho

**COMPATIBILIDAD JURÍDICA DEL PROGRAMA DE LA UNIDAD POPULAR  
SOBRE LAS TRES ÁREAS DE PROPIEDAD EN LA ECONOMÍA CON EL  
ORDENAMIENTO JURÍDICO CHILENO. 1970-1973.**

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

**Autor: Daniel Iair Vaisbuch Bitran**  
**Profesor Guía: María Angélica Figueroa Quinteros**

**Santiago, Chile**

**2012**

## ÍNDICE

INTRODUCCIÓN .....	4
1. Vía chilena a al socialismo y programa económico de la Unidad Popular. ....	4
1.1 El proyecto económico del gobierno de la Unidad Popular. ....	5
2. Planteamiento del problema. Posibilidad de instaurar tres áreas de propiedad en la economía chilena dentro del ordenamiento jurídico vigente en la época. ....	7
CAPÍTULO I: Definición de conceptos básicos relevantes para el análisis a realizar. ...	11
1. Noción de Estado Liberal, político y económico. ....	11
2. Noción de Estado Social de derecho y su origen. ....	14
3. Noción básica de principio de legalidad. Concepto bajo el cual realizaremos el análisis propuesto. ....	16
CAPITULO II: Contexto jurídico en el que se pretendió aplicar el programa de gobierno de la Unidad Popular .....	19
1. Características del Ordenamiento Jurídico vigente en Chile entre los años 1925 y 1970. ....	19
1.1 Organización del Estado y Principios de rango constitucional. ....	19
1.2 La normativa constitucional en materia económica .....	24
1.3 Reformas al Derecho de Propiedad en la Constitución de 1925. ....	31
1.4 Asistematicidad normativa generada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1925. “Legislación progresista” .....	39
CAPITULO III: Vías de consecución de los objetivos propuestos por el gobierno de la Unidad Popular. ....	43
1. Cuestión previa. Objetivos principales del gobierno. ....	43
2. Características principales y objetivos de la formación del área de propiedad social de la economía. ....	45
3. Transición hacia la “nueva economía” .....	46
3.1 Vía legislativa. ....	47
3.2 “Vía tradicional”- Compra de acciones dentro de las reglas del Mercado. ....	53
3.3 Vía administrativa. ....	57
CAPÍTULO IV: DECRETO LEY N° 520 DE 1932. ....	67

1. Historia del precepto legal. Del Comisariato de Subsistencias y Abastecimiento a la Dirección de Industria y Comercio, 1932-1970.....	67
2. Contenido general del texto del Decreto Ley 520 dictado en 1932, y sus disposiciones principales.....	73
3. Principales variaciones en el texto original hasta llegar al vigente al inicio del gobierno de la Unidad Popular.....	81
4. Aplicación de la normativa en estudio durante el gobierno de la Unidad Popular. 88	
4.1 Algunos casos representativos de expropiación utilizando el Decreto Ley N° 520.....	92
CAPITULO V: Análisis de la legalidad y juridicidad de la aplicación del Decreto Ley N° 520 para la construcción del área de propiedad social.....	95
1. Discusión doctrinaria y análisis crítico.....	95
1.1 Legitimidad de origen.....	97
1.2 Legitimidad de vigencia.....	110
1.3 Constitucionalidad.....	114
1.4 Espíritu de la normativa en conflicto y de la coherencia ordenamiento jurídico.....	124
2. Discusión en cuanto a su aplicación en concreto durante el gobierno de la UP. 129	
2.1 Concurrencia de causales para aplicación de la normativa expropiatoria.....	129
2.2 Provocación de las causales.....	132
CONCLUSIONES .....	136
BIBLIOGRAFÍA .....	145
Literatura: .....	145
Legislación .....	151
ANEXOS .....	153

## INTRODUCCIÓN

### 1. Vía chilena a al socialismo y programa económico de la Unidad Popular.

El 4 de septiembre de 1970 se llevaron a cabo las elecciones presidenciales, tal vez, más importantes de la historia reciente de nuestro país. En ellas no sólo estaban en juego el grupo político que gobernaría a la nación por los siguientes seis años, sino que la posible llegada al poder por vía electoral de un gobierno socialista-marxista por primera vez en América Latina, encarnado por el pacto político “Unidad Popular”. Esta es la llamada “Vía chilena al socialismo”.

En el contexto mundial, esto tenía lugar en medio de la época más álgida de luchas ideológicas de la Guerra Fría, en que se enfrentaban el sistema capitalista y marxista no sólo en el intento de imponer sus respectivos modelos económicos, sino que de sociedad en su conjunto. América Latina se había transformado en uno de los principales frentes en que se libraba esta guerra ideológica. Se habían formado grupos guerrilleros en diversos países, quienes luchaban por la implantación de regímenes de tendencia marxista, siendo el más destacado el proceso revolucionario cubano, que tras una lucha armada llevada a cabo entre los años 1957 y 1959, logra derrocar al Presidente Fulgencio Batista e instalarse en el poder en Cuba, alineándose rápidamente con la Unión Soviética en su enfrentamiento con Estados Unidos. A partir del triunfo en Cuba del grupo liderado por Fidel Castro, viene una fuerte arremetida por parte de los Estados Unidos, que con el temor de que lo ocurrido en Cuba pueda incentivar a las fuerzas de izquierda en el continente, se vuelca a intentar generar alianzas estratégicas que permitan ayudar al crecimiento económico y social de estos países. Es así que nace un programa de ayuda económica y social impulsado desde 1960 por John F. Kennedy, Presidente de Estados Unidos, esta es la Alianza para el Progreso<sup>1</sup>.

Sin duda que lo anterior tuvo una enorme influencia en el clima político de nuestro país, pero el triunfo de la Unidad Popular puede ser considerado también el resultado de un lento

---

<sup>1</sup> A esto debe agregarse la guerra de Vietnam, en pleno desarrollo en la segunda mitad de la década del 60', que acentuó el antagonismo entre Estados Unidos y quienes consideraban su actuar en esa guerra una intromisión, y un acto imperialista.

proceso que se venía incubando en nuestra sociedad desde mediados de los años 20, fecha a partir de la cual, las clases menos privilegiadas de nuestra sociedad habían ido ganando terreno en la reivindicación de sus derechos como ciudadanos y sobre todo como personas.

El programa político de la Unidad Popular plantea precisamente, la necesidad de desterrar las diferencias aún existentes, de manera de poder generar, a su juicio, una igualdad de oportunidades en cuanto a la posibilidad de desarrollar de las potencialidades de cada persona. Según lo señalado en el propio programa, que entendía insuficientes los importantes avances que había tenido el país en materia social durante las décadas inmediatamente anteriores, “la única alternativa verdaderamente popular y, por lo tanto, la tarea fundamental que el Gobierno del Pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile”.<sup>2</sup> Es por esto que el programa abarca prácticamente todas las áreas de relevancia nacional, entre ellas, la modificación del orden institucional vigente, las tareas sociales que creían pendientes en áreas como la salud y los derechos laborales, la calidad y acceso a la educación, siendo probablemente una de las más sensibles, la economía del país, además de imprescindible para la implementación del resto del programa de gobierno.

### **1.1 El proyecto económico del gobierno de la Unidad Popular.**

Por su parte, el proyecto económico enarbolado por Salvador Allende, tenía como objetivo principal la construcción de una nueva economía, debiendo reemplazar la estructura económica existente en Chile, que la Unidad Popular califica como liberal, para pasar a construir una economía de transición, que sería el primer paso para la transformación final a una economía socialista<sup>3</sup>. Según sus creadores, esta nueva estructura económica permitiría a cada

---

<sup>2</sup> *Programa básico de gobierno de la Unidad Popular. Centro de Estudios Bicentenario* [en línea]. Aprobado el 17 de diciembre de 1969.

<[http://www.bicentenariochile.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19:programa-basico-de-gobierno-de-la-unidad-popular&catid=12:gobierno-de-allende-y-el-quebre-institucional&Itemid=9](http://www.bicentenariochile.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=19:programa-basico-de-gobierno-de-la-unidad-popular&catid=12:gobierno-de-allende-y-el-quebre-institucional&Itemid=9)> [consulta: 24 de julio de 2009]

<sup>3</sup> MARTNER, Gonzalo. *El gobierno del Presidente Salvador Allende, 1970-1973. Una evaluación*. Santiago, Ediciones Literatura Americana Reunida, 1988. P. 75

uno de los habitantes de la república alcanzar el óptimo desarrollo, para lo cual la falta de recursos propios debía dejar de ser un impedimento. En su planteamiento, este cambio tenía dos vertientes principales, una decía relación con la redistribución de las tierras y el término del latifundio, a través de una ampliación y profundización del plan de Reforma Agraria implementado durante los gobiernos de Jorge Alessandri Rodríguez y de Eduardo Frei Montalva; y la otra estaba relacionada con la industria y el comercio. Esta última pretendía que las riquezas que se obtenían de dichas actividades económicas beneficiaran a toda la población y no sólo a los capitales extranjeros y familias adineradas del país, en cuyas manos a su entender, estaban mayoritariamente dichos comercios e industrias. La transformación que pretendían llevar adelante en esta área, implicaba necesariamente la modificación parcial de las estructuras de la propiedad sobre las que se había asentado la economía chilena, en determinados sectores de estas actividades. Nuestro análisis comprenderá sólo la segunda de estas vertientes, dejando de lado el tema de la reforma agraria.

En cuanto a la forma en que la Unidad Popular pretendía llevar a cabo este objetivo de “distribución de las riquezas”, se planteaba la necesidad de generar tres áreas de propiedad dentro de la economía, un área de propiedad privada, un área de propiedad mixta y un área de propiedad social, debiendo tener la última de éstas, un carácter dominante respecto de las otras dos.

El área de propiedad privada sería mayoritaria en cuanto al número de las empresas existentes, en la cual se mantendría vigente la propiedad privada de los medios de producción, si bien estas empresas igualmente estarían sujetas a la planificación central de la economía que realizaría el gobierno.

El área de propiedad mixta, sería aquella constituida por empresas de propiedad mixta estatal y privada, en que se combinen los capitales del Estado con el capital de los particulares, de manera que los préstamos concedidos por los organismos de fomento a las empresas de esta área, serán en calidad de aportes, para que el Estado sea socio en vez de acreedor de dichas empresas.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> *Ibíd.* 78

Por último tenemos el área de propiedad social, la cual sería administrada por el estado y sus organismos, y sería precisamente ésta, la que ayudaría a llevar adelante los planes de desarrollo socioeconómico planteados en el programa de gobierno. Según el plan de gobierno presentado, dicha área social estaría compuesta por aquellas empresas que ya se encontraban en poder del Estado, más otras, que perteneciendo a privados debían ser incorporadas a la propiedad estatal bajo distintos criterios. En algunos casos el traspaso se llevaría a cabo por tratarse de monopolios y en otros, por tratarse de sectores estratégicos para el desarrollo del país.

## **2. Planteamiento del problema. Posibilidad de instaurar tres áreas de propiedad en la economía chilena dentro del ordenamiento jurídico vigente en la época.**

Es en el traspaso de las empresas determinadas por el gobierno, desde el área de propiedad privada hacia el área de propiedad social, es donde surge el tema central del trabajo de investigación propuesto. Esto, en la medida que el cambio pretendido por Salvador Allende y sus adherentes en este ámbito, se basa en la idea de que existiendo en el país las riquezas naturales suficientes para incrementar el desarrollo socioeconómico y así mejorar la calidad de vida de todos sus habitantes, existe un grupo de privilegiados, que aliados con los capitales extranjeros, son los únicos en aprovechar dichas riquezas. Se produce, en su opinión, un acaparamiento por parte de ciertos grupos de los beneficios y ganancias que legítimamente corresponderían a toda la población, como habitantes del país; y al hacerlo se estarían vulnerando derechos inherentes a esos habitantes. En definitiva, lo que se provoca en esta situación hipotética es una colisión de derechos, en que por un lado están los derechos de carácter colectivo, cuyo titular sería la población toda y cuya consagración legal es al menos difusa; y por el otro lado, derechos de carácter individual,<sup>5</sup> consagrados ampliamente en nuestra legislación, y que son los que protegen la propiedad privada de las tierras, de los medios de producción y de múltiples los bienes que sus dueños han podido adquirir con las ganancias provenientes de estos.

---

<sup>5</sup> Principalmente el derecho de propiedad.

Es por esto que la implementación del programa de gobierno propuesto por la unidad popular, una vez que el Presidente Allende asumió el gobierno el 4 de noviembre de 1970, planteó a la coalición de gobierno una compleja situación desde el punto de vista institucional. La Unidad Popular encuentra un país jurídica y políticamente organizado por casi un siglo, bajo un modelo esencialmente liberal, en que la autonomía de la voluntad y el derecho de propiedad tienen un rol fundamental, el que inevitablemente se contrapone con la idea de sociedad propuesta y con los medios que la coalición de gobierno pretende usar para ejecutar su proyecto.

Al mismo tiempo hay que tener presente que desde 1925 en adelante, esa base institucional de corte liberal había sido modificada a través de una legislación con fuerte acento en lo social, “socializadora” si se quiere, la cual se había dictado incluso desde mediados de los años 20’, pero especialmente a partir de 1938, etapa de inicio de los gobiernos radicales. Este proceso de reforma había ido alejando ciertos aspectos de la estructura del país de la noción de estado liberal más clásica u ortodoxa, transformándolo en algo parecido a lo que hoy conocemos como socialdemocracia. Sin embargo, para los líderes de la izquierda según sus propias expresiones, Chile seguía siendo un estado burgués en el que las clases dominantes gobernaban en perjuicio de las postergadas clases trabajadoras y el campesinado.

Por el otro lado está el compromiso asumido por el candidato durante su campaña, de que las reformas propuestas se llevarían a cabo dentro de la legalidad vigente, no pudiendo desconocer ni sobrepasar el estado de derecho. Esta situación pondrá al gobierno en una disyuntiva, que tendrá gran relevancia cuando analicemos la forma en que se intentó llevar a cabo el programa de gobierno al momento de su implementación, y de la cual nacerán los dos principales bandos de la Unidad Popular, los más moderados o gradualistas, que sostenían que se debía avanzar por la vía democrática e intentando formar una sólida mayoría nacional<sup>6</sup>, tesis avalada por el mismo Allende; y los rupturistas o también llamados “polo revolucionario”, para los cuales la destrucción del Estado burgués, inservible para la construcción del socialismo, debía realizarse a cualquier costo y por los medios que fueran necesarios, caracterizados por la famosa frase “Avanzar sin transar”<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> CORVALÁN, Luis. *Los partidos políticos durante el gobierno de Salvador Allende: Un intento introductorio de historización*. En: *Mapocho* (43), 1998. P. 162

<sup>7</sup> *Ibíd.* 158



Como señalábamos, para el año 70', ya se había atenuado al menos en parte, la primacía liberal de nuestro ordenamiento jurídico, lo cual queda de manifiesto en las sucesivas reformas practicadas a la Constitución Política de la República en materia de derecho de propiedad, y en la legislación complementaria a ésta, sobre todo en cuanto al reconocimiento que se hace de su función social. Son precisamente estas modificaciones, así como las otras normas dictadas desde fines de la década de 1920, las que abrieron una posibilidad al gobierno de la Unidad Popular para intentar implementar su programa de gobierno, dentro de la legalidad vigente.

Para esto el gobierno de Salvador Allende aplicó en paralelo una serie de estrategias distintas tendientes a lograr la transformación económica deseada, las cuales analizaremos en esta investigación. En primer lugar estuvo la vía legal, ejemplo de su aplicación es la nacionalización de la minería del cobre realizada a través de la reforma constitucional aprobada por el Congreso Nacional. En la misma tendencia está el proyecto de ley impulsado por el gobierno desde mediados de 1971, que pretendía facilitar la incorporación de comercios e industrias al área social, mediante una reforma constitucional que estableciera la formación de las tres áreas de la economía ya señaladas, y el modo en que se conformaría cada una de ellas. También se utilizó la compra de acciones, especialmente las de la banca. Por último la medida más controvertida, estuvo constituida por el uso de la vía administrativa, mediante los denominados “resquicios legales”, descritos ampliamente en sus diferentes escritos por Eduardo Novoa Monreal, principal ideólogo de esta estrategia.

Existió y aún persiste, como veremos en el desarrollo de este trabajo, una fuerte discusión sobre la legalidad del uso de esta vía, que se amparaba en la aplicación de una legislación aprobada en los convulsionados años '30, en medio de una seguidilla de breves gobiernos dictatoriales, ninguno superior a cuatro meses de duración, y que había estado en el olvido por cuarenta años. Esta situación le sirvió como una especie de escudo al gobierno de la Unidad Popular ante las críticas de la oposición por el uso de esta normativa, ya que ellos habiendo estado en el gobierno durante ese periodo y teniendo la mayoría parlamentaria necesaria, no la habían derogado.

**En definitiva el objetivo de este trabajo es dilucidar, a través del estudio del programa político-económico de Salvador Allende, de la normativa legal y constitucional vigente durante dicho gobierno, y de otros textos de análisis referidos al tema; si era jurídicamente viable la implementación de dicho programa contenido en el proyecto de gobierno de la Unidad Popular, en lo referente a la creación de un área de propiedad social dominante en la economía chilena, dentro de los marcos constitucionales y legales vigentes en dicha época. Será de especial relevancia determinar la legalidad y juridicidad de la utilización del Decreto Ley 520 de 1932 para lograr este cometido. También se tratará de establecer si se ajustó a dicha normativa, la aplicación que en la práctica hizo el gobierno del Presidente Allende del mencionado decreto y demás normativa vinculada a éste.**

## **CAPÍTULO I: Definición de conceptos básicos relevantes para el análisis a realizar.**

### **1. Noción de Estado Liberal, político y económico.**

Para los efectos de este trabajo, entenderemos al liberalismo como aquel movimiento político, económico y filosófico que tiene como base y punto de partida el pensamiento desarrollado por el racionalismo desde fines del siglo XVII, el cual postula la existencia de derechos naturales del hombre, los cuales están constituidos por principios autoevidentes a la razón humana, a partir de los cuales se debe construir mediante un procedimiento de deducción estrictamente lógica, llevado a cabo apriorísticamente, un nuevo derecho que permitirá la convivencia racional de los hombres<sup>8</sup>. En este nuevo ordenamiento es un imperativo el resguardo de ciertos derechos del ser humano, en cuanto seres racionales, ya que estos derechos se estiman inherentes a los hombres, anteriores a toda forma de organización política humana, y por ende, inalienables e imprescriptibles<sup>9</sup>. Entre estos, destacan la igualdad entre todos los seres humanos, el derecho a la libertad de los individuos y el derecho a acceder a los bienes necesarios para la mantención de la vida de cada uno, todos los cuales fueron incluidos en la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 y recogidos posteriormente en el Constitución francesa de 1793.<sup>10</sup>

---

<sup>8</sup> FIGUEROA Quinteros, María Angélica. *Notas sobre Liberalismo Político y feminismo*. En: En Reversa. Primeras Jornadas Estudiantiles de Teoría de Género, Universidad de Chile. Santiago, Ed. Párrafo, 2011. P.50.

<sup>9</sup> FIGUEROA, María Angélica. *El Racionalismo Jurídico y la formación del Derecho Nacional*. Material Docente Historia del Derecho II. Santiago, Universidad de Chile, 2008. P.3.

<sup>10</sup> Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789.

Art. 1°. Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en cuanto a sus derechos. Las distinciones civiles sólo podrán fundarse en la utilidad pública.

Art. 2°. La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Esos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

Art. 4° La libertad consiste en poder hacer todo aquello que no cause perjuicio a los demás. El ejercicio de los derechos naturales de cada hombre, no tiene otros límites que los que garantizan a los demás miembros de la sociedad el disfrute de los mismos derechos. Estos límites sólo pueden ser determinados por la ley.

Art. 5°. La ley sólo puede prohibir las acciones que son perjudiciales a la sociedad. Lo que no está prohibido por la ley no puede ser impedido. Nadie puede verse obligado a aquello que la ley no ordena.

El modelo de sociedad diseñado por este movimiento, consiste en instaurar “un tipo de sociedad y organización política en el cual la convivencia humana, basada en la primacía de la racionalidad, constituida esta en medida de la moral, permitiera superar las formas de relación y las instituciones hasta entonces existentes, y así iniciar un cambio definitivo en el progreso y el desarrollo futuro de la humanidad.”<sup>11</sup>

Según manifiesta la abogada y profesora María Angélica Figueroa, la sociedad política que ha sido concebida dentro de este proyecto, es una fundada y compatible con el respeto a los derechos naturales de cada uno de los seres humanos que la componen, y por ende basada en el pacto libremente consentido por éstos. En dicho tipo de sociedad, sólo es posible regular y limitar los derechos de sus integrantes, por normas jurídicas que manifiesten la voluntad general de sus miembros, siendo en definitiva una autorregulación de la libertad individual, la cual será llevada a cabo a través de la ficción de la representación de los individuos o bien, por la expresión directa de éstos.

Ineludible para comprender los alcances que tiene el caracterizar a un Estado como liberal, es realizar la diferenciación entre las vertientes política y económica del liberalismo.

Para definir lo que entenderemos por liberalismo político, tomaremos el concepto utilizado por Figueroa en su artículo publicado en el libro “En Reversa”, que plantea que la ideología del liberalismo político, a través del movimiento constitucionalista, ha desarrollado un tipo de Estado caracterizado por determinados principios que se integran normativamente a una Constitución Política, entre los más importantes, el de poder constituyente y soberanía popular, la cual es generalmente ejercida por la vía de la representación, y que garantiza en un texto constitucional las diversas formas de ejercicio de los derechos de libertad, igualdad y derecho a la propiedad<sup>12</sup>. El poder constituyente, ejercido mediante la ficción de la voluntad general, regula derechos y obligaciones tanto para la construcción del Estado, separado en tres poderes

---

Art. 17°. Siendo inviolable y sagrado el derecho de propiedad, nadie podrá ser privado de él, excepto cuando la necesidad pública, legalmente comprobada, lo exige de manera evidente, y a la condición de una indemnización previa y justa

<sup>11</sup> FIGUEROA. *Óp. Cit.* En n 8. P. 49.

<sup>12</sup> *Ibíd.*

independientes y sustentados en el principio de responsabilidad de esos poderes con el pueblo soberano, como para el cuerpo social.<sup>13</sup>

En cuanto a la forma en que se estructura el Estado Liberal, podrá ser tanto en monarquías constitucionales o parlamentarias, o bien tomar la forma de una república democrática. Sea cual fuere su forma de organización, en el proyecto constructivista diseñado, la norma jurídica pasa a ser un instrumento indispensable en la construcción de la nueva sociedad, ya que no se limita a regular la realidad existente, sino que por el contrario, pretende transformarla.<sup>14</sup>

De este modo, se recogen como máximas infranqueables los principios racionalistas de libertad de los individuos en el ejercicio de sus derechos y la igualdad entre estos, del cual derivan principios esenciales como la libertad contractual y de asociación; la protección a la propiedad individual, como el derecho sobre los bienes necesarios para el buen desarrollo de las condiciones de vida; entre otros. Principios que se resguardan a través del imperio de la ley, como representación de la voluntad soberana de la nación, de la igualdad ante la ley de todas las personas, y de la división del Estado en tres poderes, ejecutivo, legislativo y judicial.

Por su parte, al hablar del liberalismo económico, ente cuyos principales precursores encontramos a Adam Smith y David Ricardo, entendemos a grandes rasgos, aquella doctrina económica con origen en la Inglaterra del siglo XVIII, y que se fue expandiendo por Europa de la mano del proceso de industrialización. Esta doctrina nace como un intento de determinar las leyes naturales que regulan el fenómeno económico para entenderlo como ciencia, pretendiendo aplicar los principios del racionalismo-liberalismo a la economía, en la búsqueda de un método de generación de riqueza alternativo al mercantilismo imperante en la Europa monárquica.

El liberalismo económico, basándose en los principios de igualdad de los hombres y libertad de todos los seres humanos, plantea la reducción al mínimo de la intervención estatal en este ámbito. Es el trabajo de los individuos y la libre iniciativa de éstos la que les permitirá acumular riquezas a cada uno de ellos individualmente, y en la medida que todos los habitantes

---

<sup>13</sup> *Ibíd.*

<sup>14</sup> *Ibíd.* 50.

lo hagan, se enriquecerá la nación toda. El Estado será simplemente el encargado de poner ciertas reglas mínimas, careciendo de toda otra función que la de gendarme encargado de velar por el cumplimiento de dichas reglas por todos sus integrantes, mientras que deberá dejar actuar libremente a los diversos actores del mercado, el cual se supone funciona de acuerdo a leyes propias. Suele resumirse el rol del Estado en este modelo económico en la frase de origen francés, *Laissez faire, Laissez passer*; cuyo significado es dejar hacer, dejar pasar. Según este modelo, será el mismo mercado el que a través del equilibrio entre la demanda de los consumidores y la oferta de los productores, generará estabilidad y prosperidad económica para todos los habitantes de la nación, actuando dicho mercado como una mano invisible que regula el comportamiento de los diferentes actores que participan de la economía.

## **2. Noción de Estado Social de derecho y su origen.**

Por Estado Social de derecho, entenderemos a aquella alternativa de organización socio-política que surge en la Europa de principios del siglo veinte como consecuencia de la incapacidad del Estado liberal para afrontar las problemáticas surgidas del modelo liberal-racionalista y de la discrepancia con aquella corriente surgida desde mediados del siglo XIX que pretendía la eliminación del Estado al que denominaban burgués y de la sociedad de clases que este había generado y ayudaba a perpetuar, por los medios que fueran necesarios. A esta última corriente es la que Carmona Cuenca define como socialismo revolucionario,<sup>15</sup> en la medida que implicaba un quiebre con el modelo imperante. Dentro de esta tendencia, el marxismo entendía al Estado solamente como la estructura de poder que garantizaba la distribución social de la propiedad vigente.<sup>16</sup> De ahí, que este camino necesariamente supondría un enfrentamiento violento con quienes defendían y se beneficiaban del sistema, avalando la lucha armada como medio para lograr el cambio requerido.

El Estado liberal, ideal en lo formal, en que el gobernante, lo hacía por decisión soberana de la nación y sus habitantes, en que se establecía como dogmas básicos la igualdad entre todos

---

<sup>15</sup> CARMONA Cuenca, Encarnación. *El Estado Social de Derecho en la Constitución*. Madrid, CES, 2000. P.32.

<sup>16</sup> *Ibid.* 33

los seres humanos entre sí y de estos ante la ley, no fue capaz de hacerse cargo de las insoslayables desigualdades que en la realidad se producían, producto principalmente de la capacidad económica de los individuos y familias,<sup>17</sup> la cuales inevitablemente redundaban en la vulneración de los derechos esenciales de las clases menos acomodadas dando origen a la llamada Cuestión Social.

La otra alternativa de tratamiento de la compleja situación social originada en la industrialización de los países occidentales y en el modelo de organización socio-político y económico adoptado tras la caída del antiguo régimen, es aquella que intenta hacer frente dicha problemática a través de un proceso gradual. Desarrollada por diversos autores, donde destacan principalmente los de origen alemán, pretendía ser una tercera vía para alcanzar el desarrollo, que sin destruir las estructuras formadas a partir del pensamiento liberal, pudiese lograr las reformas sociales necesarias, para superar la dependencia de las clases menos acomodadas que se había generado, y así reducir desigualdades entre las clases sociales. Estas reformas debían necesariamente llevarse a cabo por la vía pacífica y dentro de la legalidad vigente.

Éste último es precisamente el Estado Social de derecho. En él, el Estado debía convertirse en lo que según Ferdinand Lassalle, era la razón de su legitimidad, esto es, el instrumento encargado de promover la el bien general de todo el pueblo<sup>18</sup>.

Con esto, marca una notable diferencia con la concepción liberal y socialista revolucionaria del Estado, en la medida que para la primera la función principal del Estado es la de salvaguardar la libertad del individuo y la propiedad de este sobre sus bienes; mientras que para la segunda, en palabras de Karl Marx, se considera al Estado como el instrumento coactivo a través del cual las clases sociales ejercen su dominación una sobre la otra.<sup>19</sup>

Por el contrario, el Estado Social al que se refiere Lassalle, debe intervenir en la sociedad de modo tal, de corregir aquellas desigualdades que impiden que todos los seres humanos puedan ejercer aquellas libertades que en lo formal la concepción liberal de Estado les

---

<sup>17</sup> *Ibíd.* 32

<sup>18</sup> *Ibíd.* 34

<sup>19</sup> *Ibíd.*

aseguraba, pero en la práctica les coartaba. Misma opinión tenía el jurista alemán Von Stein, quien aseveraba que el “principio de actuación del Estado no es otro que procurar el máximo de desarrollo a todos los individuos que lo componen”.<sup>20</sup>

Finalmente, para Von Stein, la solución para corregir las relaciones de dependencia y desigualdad existentes, evitando de paso una revolución social de carácter violento, pasan necesariamente por la realización de una reforma social, consistente en el conjunto de medidas y leyes que hagan accesible para todos los individuos la adquisición de capital a través de su trabajo.<sup>21</sup>

Por último para dar mayor claridad al significado que le daremos al antes citado concepto, utilizaremos la definición del alemán Hermann Heller, según la cual el Estado Social de Derecho es el resultado de la transformación, llevada adelante un poder legislativo con participación de las clases sociales inferiores, al Estado de Derecho Liberal, respondiendo a las reivindicaciones sociales del proletariado.<sup>22</sup> Todo esto teniendo como idea central, la consideración como de interés público, la organización del trabajo y la propiedad.

### **3. Noción básica de principio de legalidad. Concepto bajo el cual realizaremos el análisis propuesto.**

Pilar fundamental del Estado de Derecho instaurado con el nacimiento del Estado Moderno, es el principio de legalidad.<sup>23</sup> Según vimos en los apartados anteriores, parte importante de los objetivos que se tuvieron al momento de diseñar el nuevo modelo de Estado que reemplazaría al monárquico absolutista, fue precaver a los individuos de posibles actuaciones del Estado, que habiéndose llevado a cabo de modo arbitrario, les causaren algún daño o menoscabo en sus derechos.

---

<sup>20</sup> *Ibid.* 35-36

<sup>21</sup> *Ibid.* 38

<sup>22</sup> Concepto utilizado por primera vez en su obra *Rechtsstaat oder Diktatur* (Estado de Derecho o Dictadura), de 1929.

<sup>23</sup> MORAGA Klenner, Claudio. *Derecho público chileno y los principios de legalidad administrativa y de juridicidad*. En: Derecho Administrativo, 120 años de cátedra. P.288



El principio de legalidad, al que deben sujetarse en su actuar todos los órganos públicos y quienes ostenten cargo alguno en el sistema público, cuando lo hagan en razón de dicho cargo, es precisamente el medio de control ideado para resguardar a los particulares de los posibles abusos, ya señalados. Consiste esencialmente, en la sujeción externa de la estatal actuación a la ley, debiendo cumplirse todas las formalidades prescritas por esta para la validez de determinado acto.

Es así que para efectos de este trabajo entenderemos por principio de legalidad en el actuar de los organismos públicos, o indistintamente, legalidad del actuar de los organismos públicos, aquel conjunto de requisitos a los cuales dichos organismos deberá dar estricto cumplimiento para que sus actuaciones puedan ser consideradas como válidas. De tal modo que, la ausencia de cualquiera de estos, implica necesariamente la vulneración del antes citado principio de legalidad.

De este modo, y siendo la ley la manifestación de la voluntad soberana de la nación, dicho principio de legalidad en el actuar en el ámbito público, se manifiesta según el Profesor Patricio Aylwin, de la siguiente manera:

- La ley es la fuente de existencia y organización de los órganos y organismos de la administración del Estado;
- De la ley debe emanar la competencia de los órganos públicos, de modo tal, que ninguna magistratura puede atribuirse otra autoridad o derechos que los que expresamente se le hayan conferido por ley;
- Se requiere de una ley que autorice a hacer cualquier gasto o inversión de fondos públicos;
- Es necesaria una ley para limitar o restringir los derechos individuales, la cual deberá regular o imponer las condiciones para su ejercicio;

- La preeminencia de la ley por sobre cualquier decisión administrativa, debiendo conformarse necesariamente estas últimas a la ley para ser válidas<sup>24</sup>.

Este principio de legalidad fue recogido en nuestro ordenamiento jurídico por las Constituciones de 1833 y de 1925. Es así que el artículo 4º de la Constitución de 1925, reproduciendo casi textualmente el texto de 1833, prescribía:

“Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes.

Todo acto en contravención a este artículo es nulo”

Finalmente, y dada la relevancia que tuvo en el periodo en estudio, me parece importante señalar que en el caso de las actuaciones practicadas por los órganos de la administración del Estado, el ente encargado de fiscalizar el cumplimiento de dichos requisitos, ejerciendo el control de la legalidad de la actuación, es la Contraloría General de la República a través del procedimiento de toma de razón, o bien de la representación de ilegalidad de la misma. Esto, según se estableció en el artículo 10 de la ley orgánica de Contraloría General de la República, disponiendo que entre las funciones que se le atribuyen a este organismo están las de “...pronunciarse sobre la constitucionalidad y legalidad de los decretos supremos...”.

A raíz de esto la doctrina administrativista, tanto actual como del periodo de la historia objeto de esta memoria, ha señalado que el actuar de Contraloría es de gran trascendencia en la medida que permite mantener la juridicidad y eficiencia de la Administración Pública.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> AYLWIN Azocar, Patricio. *Manual de Derecho Administrativo: Parte General*. Santiago, Ed. Jurídica, 1952.

<sup>25</sup> MARIENHOFF S., Miguel. *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 1993. P. 157

## **CAPITULO II: Contexto jurídico en el que se pretendió aplicar el programa de gobierno de la Unidad Popular.**

### **1. Características del Ordenamiento Jurídico vigente en Chile entre los años 1925 y 1970.**

En la tarea que nos hemos propuesto, que es el dilucidar la viabilidad de la implementación del programa económico del gobierno de la Unidad Popular, y más específicamente, la creación de las tres áreas de la economía, sin rebasar ni vulnerar el ordenamiento jurídico vigente en Chile a la época, es menester determinar en qué consistía dicho marco legal o al menos las características generales de éste. Con este fin, a continuación realizaremos un somero análisis de los principios rectores de ciertos cuerpos normativos vigentes en dicha época y de algunas de las instituciones importantes dentro del ordenamiento jurídico de principios de la década que se inicia en 1970. Relevando de este modo, algunas particularidades de nuestra legislación, que para determinados sectores “abrieron la brecha al socialismo”<sup>26</sup>, en una sociedad asentada bajo la institucionalidad de lo que los partidarios del gobierno de Allende llamaban un Estado burgués.

El ordenamiento jurídico chileno hacia fines del sexto e inicios del séptimo decenio del siglo XX, gozaba de numerosas aristas, que lo hacían enormemente complejo y asistemático; conviviendo en él normas de distintos orígenes y orientaciones, por lo que segmentaremos los diferentes aspectos de éste, para poder realizar un mejor análisis del mismo.

#### **1.1 Organización del Estado y Principios de rango constitucional.**

Para fines del siglo XIX, y tras las sucesivas reformas realizadas a la Constitución Política de la República del año 1833, a partir de 1870 al inicio del primer gobierno liberal, el Estado chileno y en general toda la institucionalidad que lo rodeaba había hecho suyos los principios emanados

---

<sup>26</sup> PEDRALS, Antonio y MASSONE, Pedro. *El intento de transición chilena al socialismo: análisis jurídico*. Ed. Edeval, Valparaíso, 2003. Pp. 18 y sgtes.

del liberalismo político, difundidos a través del movimiento constitucionalista desde el siglo XVIII.

Como consecuencia de lo anterior, se fue generando en Chile un ordenamiento jurídico sistemático que garantizaba formalmente en los textos constitucionales, los derechos individuales en forma similar a como habían sido establecidos y habían evolucionado desde su consagración, en la ya citada, Declaración francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. En concordancia con estas disposiciones constitucionales, la normativa de los diversos códigos que se fueron dictando en la segunda mitad del siglo XIX, había introducido en el ámbito del derecho privado, principios derivados de ellos, como la autonomía de la voluntad, la protección al derecho de propiedad individual, en la forma de inviolabilidad del derecho real de dominio y regulación de la expropiación como límite de éste y la libre circulación de los bienes, entre otros. Estos principios que son expresión de la forma que toma el derecho a la libertad personal en el ámbito del derecho privado, serán básicos dentro del ordenamiento jurídico chileno de fines del siglo XIX y principios del XX, siendo deber del Estado garantizarlos a través del resguardo de la seguridad de las personas y del orden público. En definitiva, podríamos decir que a comienzos del siglo XX nos encontrábamos en Chile, en los términos señalados en el capítulo anterior, con lo que se podía considerar en la época, un Estado Liberal en el ámbito político y un ordenamiento jurídico de corte liberal racionalista regulando la actividad de los particulares.

Estas características se mantuvieron prácticamente inalterables hasta el año 1925 en que se dicta un nuevo texto constitucional.

Bajo el impulso del Presidente Arturo Alessandri Palma, con fecha 18 de septiembre de 1925, se promulga y publica la Constitución Política de 1925. El nuevo texto constitucional, aun cuando mantiene los principios antes señalados realiza, entre otros, dos cambios que muchos años más tarde, serán de suma importancia para la posibilidad de éxito de la “vía chilena al socialismo”.

El origen de estas transformaciones introducidas al Estado liberal, se relaciona con ideas políticas y jurídicas que se generan como consecuencia de la llamada “cuestión social”,

entendida ésta, como el conjunto de reacciones sociales generadas como parte del proceso de industrialización debido a las deficientes condiciones laborales, de vivienda, salud y malas condiciones de vida en general, que aquejaron a grupos humanos organizados en torno a la exigencia de soluciones a sus problemas bajo el amparo de nuevos postulados sociales. En los países industrializados desde el siglo XVIII, y a medida que crecía el descontento y aumentaba la presión por parte de los movimientos obreros y sindicales; se habían abierto paso importantes cuestionamientos sobre la idoneidad del liberalismo, tanto político como económico, para dar solución a las problemáticas que aquejaban a las clases trabajadoras. Las críticas apuntaban fundamentalmente a la igualdad formal que postulaba la ideología liberal, en tanto la suponía eficiente para alcanzar la igualdad material, no tomando en cuenta la existencia de factores externos en muchos casos insuperables que condicionan a los individuos. Así surgen en Europa, desde mediados de 1800, movimientos políticos y sociales que plantearon soluciones alternativas al capitalismo imperante, algunas de las cuales plantean que el Estado debía tener un rol central en la planificación económica, en la distribución equitativa de la riqueza y que parte de su función era asegurar a todos los habitantes cierto estándar mínimo en su calidad de vida.

Estas discusiones ideológicas, sirvieron en Chile de sustento a los movimientos obreros y a las organizaciones mutuales, cooperativas y sindicales de fines del siglo XIX, así como también, a los partidos políticos obreros que aparecen a comienzos del siglo XX. Ambos a través de huelgas y manifestaciones, reclamaban periódicamente por las pésimas condiciones de vida y laborales que tenían los obreros, sobre todo en las grandes ciudades, en los puertos del país y en las oficinas salitreras del norte.

Para el año 1925 los movimientos obreros y sindicales chilenos habían crecido en adherentes y en su organización. Ya habían dado paso a la formación de partidos políticos obreros como el Partido Obrero Socialista fundado en 1912, que más tarde se transformaría en el Partido Comunista de Chile, el cual ya había participado en elecciones presidenciales y parlamentarias, y el Partido Socialista de Chile fundado el 19 de abril de 1933;<sup>27</sup> por lo que sus reivindicaciones ocupaban un lugar importante en la política nacional.

---

<sup>27</sup>PARTIDO SOCIALISTA DE CHILE. *Historia del PS de Chile*. [en línea] <<http://www.pschile.cl/ps.php>>; y PARTIDO COMUNISTA DE CHILE. *Resumen de la Historia del Partido Comunista de Chile* [en línea] <<http://www.pcchile.cl/?p=376>>. 28-06-2011.

A esto se sumaba la fuerte influencia de los textos constitucionales dictados con posterioridad a la Primera Guerra Mundial en el ámbito jurídico occidental, como la Constitución alemana de 1919 que organizó en ese país la república o la Constitución mexicana de 1917, cartas fundamentales que introducían los llamados derechos sociales a los sistemas jurídicos de corte liberal preexistentes.

Como consecuencia de todo lo anterior, es que se introducen en la carta fundamental chilena dictada en 1925 una serie de normas hasta entonces desconocidas en nuestro ordenamiento jurídico, siendo especialmente importantes las limitaciones que se establecen al derecho de propiedad por razones de carácter social, y que analizaremos en el apartado siguiente. Según el propio Alessandri Palma, cuyo pensamiento según el historiador Mario Góngora era “la evolución que se retarda lleva a la revolución”<sup>28</sup>, era necesario rescatar al Estado chileno del anarquismo y del socialismo, cuyas ideas se encontraban en creciente expansión en las capas bajas u medias de la sociedad chilena, en sintonía con lo que ocurría en Europa en aquellos años. Para esto era imprescindible en opinión del Presidente Alessandri Palma y quienes lo acompañaban en el gobierno, incorporar al ordenamiento jurídico “una legislación social lo más completa posible”<sup>29</sup>, de modo que el proletariado se sintiese realmente parte integrante de la sociedad, y que como tal, sus interés eran relevantes y debían ser resguardados por el Estado.

De este modo, según Góngora, para Alessandri la dictación y entrada en vigencia de la legislación social tendiente a resguardar los derechos básicos que permitan a todos los habitantes de la república un estándar de calidad de vida mínimo, era primordial. Razón por la cual los debía estar contenida en el más importante texto normativo del ordenamiento jurídico chileno y piedra angular del mismo, la Constitución Política.

En el análisis realizado por Góngora, a través de dicha legislación, en la cual no sólo se garantizarían derechos, sino que se aseguraría una mayor participación de las clases trabajadoras

---

<sup>28</sup> GÓNGORA, Mario. *Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile de los siglos XIX y XX*. Santiago, Ed. Universitaria, 1986. P.131.

<sup>29</sup> *Ibíd.*

en el desarrollo de la nación, se llegaría a conformar una “especie moderada de socialismo de Estado”<sup>30</sup>.

Entre las modificaciones introducidas por la Constitución de 1925 de las cuales hacíamos mención en los párrafos precedentes, se encuentran los llamados derechos sociales. Estos consisten en una serie de normas jurídicas de rango constitucional, a través de las cuales se pretende garantizar a toda la población nacional el ejercicio de ciertos derechos que se estiman fundamentales para el buen desarrollo de la persona humana e imprescindibles para un buen desenvolvimiento de esta dentro de la sociedad, sea cual fuere su origen o situación socioeconómica. Así se incorporan al ordenamiento jurídico chileno una serie de preceptos que tienden a generar una mayor igualdad de oportunidades entre los habitantes del país, a través de medidas orientadas a lograr una mejor distribución del ingreso y al otorgamiento por parte del Estado, de los medios materiales e inmateriales mínimos para el desarrollo adecuado de la persona humana, a quienes más lo necesitan por no poder proveérselos por sí mismos.

Es así como se establece entre los fines del Estado el velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país, la protección al trabajo y a las obras de previsión social, la obligatoriedad de la educación primaria y la atención preferente que debe tener el Estado en ésta.

Estas innovaciones contenidas en el texto constitucional de 1925, sumadas a las reformas constitucionales y legales efectuadas cada vez en forma más acelerada conforme avanzaba el S. XX, y que son las que permitieron la implementación de las normas programáticas contenidas en el nuevo texto constitucional mencionadas en los párrafos anteriores, dieron lugar a lo que determinados historiadores han llamado el “Estado benefactor”, y que en términos jurídicos denominamos Estado social de derecho. Consistente éste, en un Estado que por un lado garantiza ciertos derechos, que anteriormente eran vistos como “beneficios” que podía otorgárseles o no a quienes no podían proveérselos por sí mismos, y

---

<sup>30</sup> *Ibíd.* 130-131

además toma un rol activo en la satisfacción de esas y otras necesidades básicas de las personas que pudiesen surgir, diseñando políticas públicas destinadas a tal efecto<sup>31</sup>.

## 1.2 La normativa constitucional en materia económica.

En relación a la investigación que estamos desarrollando, son especialmente relevantes los numerales 10 y 14 del art.10 de la CPR de 1925.

En primer término, el art.10 N°14<sup>32</sup> es especialmente importante. Esto, por cuanto asegura a todos los habitantes de la república, un mínimo de condiciones de bienestar requeridas para la satisfacción de las necesidades personales de los individuos y de sus familias, haciéndose mención expresa respecto a las necesidades económicas básicas y de salud indispensables para el desarrollo de los seres humanos<sup>33</sup>. Agregándose a la atención preferente que el Estado debe dar a la educación pública que el constituyente establece el número 7° del mismo artículo de la CPR<sup>34</sup>. En segundo lugar, y tan importante como lo señalado en el párrafo anterior, es que de manera expresa la Constitución realiza un mandato al Estado de velar por los derechos asegurados

---

<sup>31</sup> FIGUEROA Quinteros, María Angélica. *Breve Reseña de la Constitución Política de Chile de 1925*. Material Docente Historia del Derecho II. Santiago, Universidad de Chile, 2011. P.5.

<sup>32</sup> Constitución Política de República, del año 1925, Artículo 10. “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

N° 14 La protección al trabajo, a la industria, y a las obras de previsión social, especialmente en cuanto se refieren a la habitación sana y a las condiciones económicas de la vida, en forma de proporcionar a cada habitante un mínimo de bienestar, adecuado a la satisfacción de sus necesidades personales y a las de su familia. La lei regulará esta organización.

El Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salubridad pública, o que lo exija el interés nacional y una lei lo declare así.

Es deber del Estado velar por la salud pública y el bienestar higiénico del país. Deberá destinarse cada año una cantidad de dinero suficiente para mantener un servicio nacional de salubridad.”

<sup>33</sup> FIGUEROA. *Óp. Cit.* En n 31. P. 8.

<sup>34</sup> Constitución Política de la República, del año 1925, Artículo 10. La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

N° 7 La libertad de enseñanza.

La educación pública es una atención preferente del Estado.

La educación primaria es obligatoria.

Habrá una superintendencia de educación pública, a cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional y su dirección, bajo la autoridad del gobierno.



precedentemente, estableciendo entre sus obligaciones el velar por la salud pública y le bien estar higiénico del país, y la de propender a la división de la tierra y la constitución de la propiedad familiar.

Las reformas al derecho de propiedad realizadas desde mediados del siglo veinte, y especialmente los sucesivos planes de reforma agraria implementados por los Presidentes Alessandri Rodríguez, Frei Montalva y Allende, son precisamente el cumplimiento y aplicación del mandato efectuado por el constituyente de 1925. Es a través de dichos planes de reforma agraria a través de los cuales se intentó disminuir o poner fin, a aquella situación del campo chileno en que la única opción de los campesinos para tener condiciones básicas de vida, era hacerlo dentro de los mismos fundos de los terratenientes, en un régimen que recuerda bastante al feudalismo europeo de la Edad Medieval. Debemos recordar que en aquella época toda la tierra disponible en el país estaba en manos de unas pocas familias, existiendo un gran déficit habitacional sobre todo en los grandes centros urbanos, pero también en los sectores rurales.

En definitiva, este numeral de la CPR de 1925, no sólo permite al Estado que comenzar a jugar un rol preponderante en la economía del país, sino que lo obliga a hacerlo. Lo que ocurre en la medida que por un lado será el Estado el que deberá proveer de los recursos necesarios para financiar la obras requeridas, así como abastecer a la ciudadanía de los bienes indispensables para satisfacer y garantizar los derechos que se les ha reconocido; y por el otro se lo instituye como el principal motor del desarrollo de la nación, incluyendo su dimensión económica, pasando dicha actividad del Estado a ser parte de los deberes constitucionales que se le han impuesto.

Como consecuencia de estos nuevos fines y obligaciones, es el Estado quien inició el desarrollo industrial en nuestro país, y empezó a hacerse cargo de la planificación económica del mismo con el fin de sacar el mejor rendimiento posible a los recursos naturales, monetarios y humanos con que se contaba. Para esto se dictan leyes y se crean organismos dedicados precisamente al fomento y desarrollo de las diversas áreas de la economía nacional. En aquella época, tras el desastre que significó para Chile y su economía la recesión mundial de fines de la década del '20, se creyó imprescindible para salir del subdesarrollo, que el país pudiese autoabastecerse de los bienes esenciales, y no depender de las importaciones desde el extranjero.

A raíz de esto se crearon entidades como la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO) en el año 1939, con el fin de fomentar y participar activamente del proceso de industrialización de la economía nacional. Así, se crean también variadas empresas estatales con el objetivo de abastecer a la población de diversos bienes y servicios necesarios, así como también de que estas empresas vayan a la vanguardia del proceso de desarrollo industrial que se estaba implementando, en conjunto con las empresas del sector privado. Entre las empresas estatales que se destacaron, se encontraron Líneas Aéreas Nacionales (LanChile) creada en el año 1932, la Empresa Nacional de Electricidad (Endesa) creada en 1943, la Empresa Nacional de Petróleo (Enap) creada en 1950, la Industria Azucarera Nacional (Iansa) creada en 1953, Empresa Nacional de Minería (Enami) creada en 1960 y la Empresa Nacional de Telecomunicaciones (Entel) creada en 1964, varias de las cuales fueron privatizadas desde fines de la década de 1970 en adelante.

Estos organismos, fueron en gran parte el sustento de la economía chilena desde los gobiernos radicales con su política de sustitución de las importaciones, hasta que se inicia la actividad privatizadora del gobierno militar, tras el derrocamiento del gobierno de Salvador Allende, el 11 de septiembre de 1973.

Debemos hacer presente entonces, que la CPR de 1925 y las leyes que le siguieron pusieron el Estado a cargo del fomento y desarrollo de la actividad industrial y productiva, no existiendo limitaciones a la participación del Estado chileno en la actividad económica nacional<sup>35</sup>.

Por su parte, el otro numeral de la CPR de 1925 de gran relevancia para nuestra investigación ya que se vincula directamente con la posibilidad de traspasar industrias y comercios de propiedad de particulares a la propiedad del Estado de Chile, sea directamente o a través de sus organismos, es el N°10 del art. 10. Éste trata, precisamente, el derecho de propiedad y su protección, realizando importantes modificaciones a la normativa vigente hasta entonces.

---

<sup>35</sup> A diferencia de lo que sucede con la Constitución Política vigente hoy en día, la cual a través de su Art. 19 N° 21 inc. 2, impone al Estado como requisito para participar de la actividad económica, contar con una ley de quórum calificado que lo autorice, relegándolo a un rol secundario y subsidiario en esta materia.

En la Constitución de 1833, el derecho de propiedad se encontraba regulado en su art. 12 N° 5. Su redacción denota el objetivo principal que tuvo la inclusión de éste como garantía constitucional, el cual era únicamente, proteger a toda persona que fuese dueña de algún bien, de posibles perturbaciones de sus derechos. Protección establecida para impedir menoscabos tanto de parte de terceros, como del mismo Estado. Siendo dicho apartado del texto constitucional el fiel reflejo del pensamiento liberal al cual adscribía parte importante de los juristas nacionales, en que a pesar del carácter autoritario que tuvo la Constitución de 1833 en sus inicios, lograron imponer su visión en este ámbito del ordenamiento jurídico, el que más tarde con las reformas de 1870 en adelante citadas en párrafos anteriores, terminaron de moldear el ordenamiento jurídico liberal-racionalista vigente en Chile previo a la promulgación de la Constitución de 1925 y leyes posteriores a esta.

En dicha regulación se establece como única excepción al principio de inviolabilidad de la propiedad y los derechos que esta otorga a su titular, la posibilidad de que una ley en utilidad del Estado, y así calificada la circunstancia respectiva por la misma ley, exija su enajenación. Caso en el cual deberá dársele a su dueño la indemnización que con él se acordare, o bien, se fijare en juicio al efecto<sup>36</sup>.

Por su parte la Constitución de 1925<sup>37</sup>, introduce importantes cambios a la regulación de esta garantía fundamental.

---

<sup>36</sup> Constitución Política de la República, del año 1833, Art. 12. “La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

Nº5 La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción de las que pertenezcan a particulares o comunidades, i sin que nadie pueda ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella por pequeña que sea, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial; salvo el caso en que la utilidad del Estado, calificada por una lei, exija el uso o enajenación de alguna; lo que tendrá lugar dándose previamente al dueño la indemnización que se ajustare con él, o se avaluare a juicio de hombres buenos;”

<sup>37</sup> Constitución Política de la República, del año 1925, Art. 10. Asimismo, la Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

10º La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna.

Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública, calificada por una ley. En este caso, se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente.

Como se desprende de la lectura de ambos textos normativos, existen varias diferencias de relevancia. La garantía que establecen ambos textos constitucionales de modo inalterable, consistía esencialmente en la inviolabilidad de la propiedad, en términos tales que nadie puede ser privado total o parcialmente de su derecho de propiedad, sino en virtud de una sentencia judicial que así lo declare o de un acto de expropiación por parte del Estado cuando concurriesen los requisitos establecidos por la Constitución y la leyes. No obstante existen importantes diferencias conceptuales en las implicancias de dicha garantía y de las limitaciones a que se encuentra afecta, en los dos textos constitucionales en estudio.

Siguiendo en esto el análisis realizado por el profesor Enrique Evans, señalaremos someramente las principales innovaciones introducidas por el constituyente en el texto normativo de 1925, en relación a su predecesor.

En primer lugar, el nuevo texto amplía la causal de expropiación. Esto se llevó a cabo por medio de la inclusión de la utilidad pública como una hipótesis válida para justificar dicho acto, el cual reemplazó al de “utilidad del Estado”. Dicho cambio, que pudiera parecer sólo semántico, ya que en la concepción liberal la utilidad del Estado es precisamente, la de la nación toda que se ve representada en aquel ente, en este caso, fue entendido de otra manera. La razón de ello, es que existía en la doctrina nacional una distorsión de dicho concepto, que en la práctica y dada la forma con que se interpretó dicha norma, se entendió por utilidad del Estado aquellos casos en que el interesado y beneficiado era puramente el ente llamado Estado, obviando su carácter de representación de la nación y disociando sus intereses respecto de los de los habitantes del país. A raíz de aquello, es que una parte importante de la doctrina lo vio no sólo como una ampliación de las hipótesis expropiatorias, sino que más aún, estimaron que denotaba claramente un cambio de concepción en el constituyente respecto al rol de la propiedad en el desarrollo de la sociedad y a quienes debía beneficiar dicho desarrollo. Lo anterior queda de manifiesto al dar lectura a las actas del debate llevado a cabo en la subcomisión redactora, donde resalta, por ejemplo, la argumentación del señor Briones Luco quien manifestó señaló el cambio que a su juicio abría el concepto del derecho de propiedad a raíz de la nuevas orientaciones

---

El ejercicio del derecho de propiedad está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento del progreso y el orden social, y, en tal sentido, podrá la ley imponerle obligaciones o servidumbres de utilidad pública en favor de los intereses generales del Estado, de la salud de los ciudadanos y de la salud pública;”

sociales que se desarrollaban en aquella época, por considerar que “la propiedad es absolutamente necesaria para el progreso de la nación y el aumento de la riqueza pública”.<sup>38</sup> Es precisamente a través introducción del concepto utilidad pública, que se expresa el cambio de concepción, ya que si antiguamente la expropiación estaba contemplada para el beneficio del Estado, a partir de ésta reforma, la causal para la expropiación exige que sea practicada en beneficio del interés de la nación toda. En ese sentido, Evans señala que dicho precepto revelaría la preeminencia del “bien común” por sobre el interés individual<sup>39</sup>, que es la visión que había prevalecido hasta entonces en nuestro ordenamiento jurídico.

Lo señalado en el párrafo anterior, es corroborado por lo prescrito en el inciso segundo del art. 10 N° 10 de la CPR de 1925, el cual establece expresamente como limitación al derecho de propiedad “el mantenimiento del progreso y del orden social”, con lo que se eleva a un mismo rango en cuanto a su importancia, los nuevos fines por los que el Estado debe velar y que debe conciliar con la protección a la propiedad en el ordenamiento jurídico. Para ello deberá existir cierta ponderación en la salvaguarda de todos estos derechos al ser aplicados; por cuanto en razón de la protección y desarrollo de estos fines que se le han impuesto, se autoriza al Estado a establecer limitaciones que graven el derecho de propiedad.

Con todo, y a pesar de que en la Constitución de 1925 se mantenga la defensa irrestricta al derecho de dominio, es indudable que hubo un cambio de concepción, según el cual además de los derechos e intereses del titular del derecho de dominio, existen y deben tenerse en cuenta los posibles intereses de la sociedad en su conjunto respecto de aquel derecho, los cuales se materializarán de un modo más concreto en las reformas posteriores.

En materia legal, el derecho de propiedad o dominio queda definido en nuestro código en el art. 582<sup>40</sup>, el cual es casi una transcripción literal del art. 544 del francés.<sup>41</sup> Ambas

---

<sup>38</sup> EVANS De la Cuadra, Enrique, [\*Estatuto constitucional del derecho de propiedad en Chile : la Ley 16.615 de 20 de enero de 1967, modificatoria de la Constitución Política del Estado : su historia fidedigna, contenido y análisis de la reforma.\*](#) Santiago, Chile, Ed. Jurídica, 1967. P.14

<sup>39</sup> *Ibíd.* 13

<sup>40</sup> Código Civil chileno, Artículo 582. El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno.

<sup>41</sup> Código Civil francés, Artículo 544.

disposiciones otorgan a su titular las más amplias facultades para gozar y disponer de sus bienes arbitrariamente, casi sin limitaciones. Según el jurista francés Portalis “La propiedad ha vivificado, extendido, agrandado nuestra propia existencia; por medio de la propiedad la industria del hombre, este espíritu de progreso y de vida que todo lo anima, ha hecho desarrollar en los más diversos climas todos los gérmenes de riqueza y poder”.<sup>42</sup> Asimismo pensaban que había que favorecer al máximo la iniciativa individual y la formación de sociedades de personas o de capital, mirándose como perjudicial para el desarrollo cualquier entorpecimiento o limitación a este.

Esto se explica por la concepción que tenían los juristas pertenecientes al movimiento racionalista francés, el cual fue seguido e incorporado de modo muy relevante por Andrés Bello al momento de redactar nuestro Código Civil a mediados del siglo XIX. Concepción que en palabras del profesor Peñailillo, quien al analizar la evolución del derecho de propiedad antes y después de la Revolución Francesa, señala que el Código Civil francés de 1804 “...consagra una propiedad liberada, única, pero con una regulación que la dejaba con fisonomía individualista”.<sup>43</sup> Todo esto queda de manifiesto en diversas características de la regulación del derecho real de dominio que realiza el citado texto legal, entre ellas, la amplitud de las facultades que se otorgan el titular de dicho derecho para usar, gozar y disponer de las cosas de modo ilimitado e independiente, existiendo absoluta libertad para éste de usar o no usar las cosas de su propiedad, así como para conservarlas, enajenarlas e incluso destruirlas sin otra consideración que su mera voluntad. Todo esto mientras dicha voluntad no sea contraria a las leyes o derecho ajeno. Esta característica del derecho de dominio, ha sido denominada por la doctrina nacional clásica como carácter “absoluto” del dominio<sup>44</sup> y admite como únicas limitaciones a su ejercicio, según ya señalamos, los derechos conferidos a otras personas titulares de algún derecho real distinto del dominio sobre la misma cosa (“derecho ajeno”), o las que le impongan las leyes. Es ésta última limitante la que va a permitir a partir de la década de 1920, con el cambio de concepción respecto a las obligaciones que impone la propiedad a su titular, introducir nuevas limitaciones

---

<sup>42</sup> LIRA Urquieta, Pedro. *El Código Civil y su época* En: Doctrina civil chilena en el bicentenario: 1810-2010. Santiago, Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2010, P. 151

<sup>43</sup> PEÑAILLILO Arévalo, Daniel. *Los Bienes, la propiedad y otros derechos reales*. Cuarta Edición. Santiago, Ed. Jurídica, 2006. P. 43.

<sup>44</sup> *Ibid.* 59-60

sin necesidad de reformar lo prescrito en el Código Civil. En el mismo sentido, es llamativo el rechazo que le produce al legislador la propiedad común, al punto de establecer en el art. 1317 que ninguno de los copropietarios puede ser obligado a mantenerse en la indivisión, limitándose también los pactos de indivisión a una duración máxima de cinco años.

Finalmente la ley completa la protección de la propiedad individual a través de un sistema registral, el cual garantiza mediante la competente inscripción en el Conservador de Bienes Raíces correspondiente, la inviolabilidad de este derecho.

### **1.3 Reformas al Derecho de Propiedad en la Constitución de 1925.**

A medida se acercaba la mitad del siglo XX, se comenzaron a producir en nuestra legislación dos fenómenos que vinieron a alterar la estructura del ordenamiento jurídico nacional, que hasta entonces se había basado en la legislación aprobada durante el auge del movimiento codificador desde mediados del siglo XIX, y que había generado diversos códigos los cuales se hacían cargo de la regulación completa y sistemática de su respectiva área jurídica.

El primero de éstos, consiste en que ciertas materias que originalmente se habían regulado a través de los códigos, pasaron a estar regidas por leyes especiales. Ejemplo de lo anterior se dio en materia de arrendamientos urbanos, cuando la ley N° 11.622 de 1954, introdujo una nueva regulación a la que quedarían sometidos los predios urbanos, en desmedro de la normativa sobre arrendamientos establecida en el Código Civil. Con lo cual ya comienza de algún modo a “desordenarse” la legislación nacional, que hasta entonces mantenía una unicidad y coherencia inquebrantable.

El otro fenómeno, y más relevante para el objeto de nuestra investigación, se produce a raíz de modificaciones constitucionales. Ocurrió en nuestro país, que fruto de la evolución de la problemática social y sus demandas, se introdujeron una serie de modificaciones a la carta fundamental, las cuales tenían una matriz ideológica con acento en lo social, a través de la cual se pretendía aportar al bienestar y progreso de los habitantes del país. Este nuevo eje inspirador, es incorporado mediante el aseguramiento a todas las personas de ciertos derechos, en desmedro

de la tradición liberal inspiradora de nuestro proceso de codificación, y su acento en la libertad individual<sup>45</sup>.

Tal vez los ejemplos más notables de lo señalado en el párrafo precedente, corresponden a las sucesivas reformas introducidas al art. 10 N° 10 de la CPR de 1925, y a los derechos garantizados por este.

El art.10 N°10 de la CPR de 1925, citado anteriormente, fue objeto de tres grandes reformas bajo los gobiernos de los Presidentes Jorge Alessandri Rodríguez, Eduardo Frei Montalva y Salvador Allende Gossens, respectivamente. Todas las cuales fueron realizadas aplicando el procedimiento establecido por la misma Carta Fundamental para esto.

Todas estas, en distintos niveles, iban en la línea de lo establecido en el art. 10 N°14 de la CPR de 1925, respecto de que el Estado propenderá a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar, tendiendo a ampliar las limitaciones al derecho de dominio, en especial por la vía de ampliación de las causales de expropiación.

### **Primera reforma constitucional, Ley N° 15.295 del 8 de octubre de 1963.**

En primer lugar tenemos la reforma promulgada el 8 de octubre de 1963, a través de la ley 15.295. El cambio más importante introducido por ésta, consistió en una precisión respecto de las causales de expropiación respecto de la propiedad rústica, y en la reducción de los requisitos de indemnización previa para cuando se llevase a cabo el acto expropiatorio en este tipo de bienes.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> FIGUEROA. *Óp. Cit.* En n 31. P. 5.

<sup>46</sup> Artículo 10, N° 10, inciso 3, de la Constitución Política de la República del año 1925, introducido por Ley N° 15.295 de 8 de octubre de 1963:

Sin embargo, si con el objeto de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren, por causa de utilidad pública, predios rústicos abandonados, o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades, deberá garantizarse previamente al propietario el diez por ciento de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince años, con el interés que fijará la ley.



Recordemos que hasta la fecha de entrada en vigencia de la reforma, el texto constitucional establecía casos de expropiación por causa de utilidad pública, para los cuales debía entregarse previamente al dueño el total de la indemnización que ambos acordaren, o que el correspondiente tribunal regulara en juicio al efecto. El nuevo párrafo que se introduce a dicho numeral a través de la reforma constitucional en comento, en primer término, establece como hechos constitutivos de la causal respecto de la propiedad rústica, y por ende, uno de los supuestos en que se estaría actuando por causa de utilidad pública, el propender a la conveniente división de la propiedad rústica, al señalar, “cuando se tratare de predios abandonados, o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades”.<sup>47</sup> Este cambio es de suma importancia, pues la precisión realizada por el nuevo texto constitucional, impide que quede a la decisión subjetiva de un juez la determinación de si la división de la propiedad rústica, podría considerarse como de utilidad pública o si es necesaria para el mantenimiento del progreso y el desarrollo de la población, e impone condiciones objetivas para la determinación de la concurrencia de la causal de expropiación establecida en la CPR. En adelante, se instituye la división de la propiedad rústica como un fin en sí mismo, el que queda comprendido necesariamente en la causal general.

El segundo tema que abarca esta modificación, es la reducción de las exigencias en cuanto a la forma de pago de la indemnización que se debe dar al dueño en caso de expropiación, cuando se cumpla el presupuesto indicado en el párrafo anterior. Esto al establecer que dicha indemnización deberá garantizarse previamente sólo en un 10%, mientras que el saldo restante podía pagarse en cuotas anuales iguales, en un plazo máximo de quince años.<sup>48</sup>

La importancia de esta modificación radica, por un lado, en darle una mayor viabilidad desde el punto de vista económico a la realización de actos expropiatorios por parte del Estado que ya no tendrá por obligación el pago de la totalidad del dinero adeudado por concepto de indemnización por la expropiación del bien, previo a la entrada en posesión del mismo. Dinero del cual habitualmente no se disponía. Esta innovación, revela una vez más el cambio en la concepción respecto de la función que debe tener la propiedad para el desarrollo y beneficio de la sociedad toda, postergando los intereses del acreedor en favor de los de ésta.

---

<sup>47</sup> Nuevo párrafo contenido en Art. 10 N° 10 de la CPR tras modificación del 8 de octubre de 1963.

<sup>48</sup> Ver cita anterior.

Asimismo la reforma introduce otra excepción al estatuto general de la propiedad en Chile, disponiendo que en caso de ser necesaria la expropiación para la realización de obras públicas urgentes o de predios rústicos y se esté discutiendo ante los tribunales el monto de la indemnización correspondiente, se podrá autorizar la toma de posesión del inmueble por parte del expropiante habiéndose obtenido la sentencia de primera instancia, sin necesidad de esperar la resolución final del juicio, ni la ejecutoria del fallo.

En definitiva, y siguiendo al profesor Evans, si bien la reforma llevada a cabo durante el gobierno del Presidente Alessandri Rodríguez (1963) no importó cambio alguno al régimen aplicable a la generalidad de las propiedades, si lo hizo al sustraer de dicha normativa tanto a los predios rústicos abandonados o mal explotados, como a las expropiaciones que tuvieran por finalidad la realización de obras públicas urgentes, rebajando al menos en parte, los exigentes requisitos establecidos por la Constitución para la práctica de un acto expropiatorio por parte del Estado.<sup>49</sup>

### **Segunda reforma al derecho de propiedad. Ley N° 16.616 del 20 de enero de 1967**

Ya a mediados del gobierno del Presidente Frei Montalva, que tuvo lugar entre los años 1964 y 1970, se promulga la segunda reforma al artículo 10 N° 10 de la CPR, en virtud de la Ley 16.616 de 20 de enero de 1967. El nuevo texto conserva los avances ya señalados respecto de la Ley 15.295, y profundiza el camino iniciado bajo el gobierno del Presidente Alessandri Rodríguez.

Según comenta Evans, el proyecto de reforma constitucional se venía gestando desde el momento en que Frei Montalva fue elegido como Presidente de la República, para lo cual a partir de su triunfo en las elecciones presidenciales septiembre de 1964 comenzó la formación de una comisión de estudio y redacción del texto que sería propuesto. En dicha comisión destacan renombrados juristas como Alejandro Silva Bascuñán y Patricio Aylwin Azocar, así como parlamentarios y el futuro Ministro de Justicia don Pedro Rodríguez González.

---

<sup>49</sup> EVANS *Óp. Cit.* En n 38, P.29

Los criterios inspiradores que guiaron a los redactores del texto y que según relata Evans fueron posteriormente incluidos en el Mensaje enviado al Congreso junto con el proyecto de reforma fueron:

- “Acentuar el concepto de función social del dominio;
- Facilitar la difusión de la propiedad, haciéndola realmente accesible al mayor número de chilenos;
- Hacer posible una profunda reforma agraria; y
- Habilitar al Estado para la ejecución expedita de las obras públicas, especialmente en materia de remodelación de ciudades”<sup>50</sup>.

La magnitud de la reforma queda de manifiesto con la sola lectura del nuevo texto, hay importantes cambios en la redacción, así como en la profundidad de la regulación establecida. Además se norma de manera específica la propiedad sobre los recursos naturales y sobre los bienes de producción, tema sobre el cual no se pronunciaba el texto anterior.

En primer término al referirse al derecho de propiedad, se define la función social de la propiedad, para después hacer mención expresa de las facultades que este otorga, e inmediatamente referirse a las limitaciones que se le pueden imponer; incorporando, precisamente, el concepto de función social de la propiedad como una de sus limitantes. Acto seguido se ocupa de señalar los alcances del concepto “función social”, hace explícito que dentro de esa función social quedan comprendidos además del interés general del Estado, la salud de los ciudadanos y la salubridad pública<sup>51</sup>, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en beneficio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. Con esta explicitación, se facilita la posibilidad de subsumir situaciones particulares en dicha calificación, y de esta manera poder tomar las medidas tendientes al cumplimiento de aquella función social, entre las que se encuentra la expropiación.

---

<sup>50</sup> *Ibíd.* 32.

<sup>51</sup> Incluidos en el texto anterior

En el mismo sentido de lo descrito en el párrafo anterior relativo a la función social de la propiedad, se incorpora en la parte final del inciso tercero aquella regulación que en el texto original se encontraba establecida en el numeral catorce del mismo artículo, la cual señalaba que se deberá propender a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar. Con esto, se deja en claro que dicho mandato realizado por el constituyente de 1925, ya no es una mera declaración de intenciones, sino que se relaciona directamente con las obligaciones que tiene como contrapartida el derecho de propiedad, deviniendo en una limitación al carácter absoluto de éste, pues en conjunto con los preceptos analizados en los párrafos precedentes impone la obligación al titular de dicho derecho a ejercerlo “con consideración de los intereses de la sociedad y no sólo de los particulares del propietario”<sup>52</sup>.

En los incisos 3 y 6 del nuevo art. 10 N°10, se realizan tal vez los cambios más relevantes de esta reforma. En la medida que a través de estos, se permite reservar al Estado, mediante una ley, el dominio exclusivo de los recursos naturales, de los bienes de producción, u otros bienes; cuando se consideren de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. En el mismo sentido se pronuncia el constituyente, en el inciso sexto, respecto a las aguas existentes en el territorio nacional. Es así, que se da un giro brusco, a lo que habían sido las políticas de explotación y aprovechamiento de los recursos naturales, las que tradicionalmente se habían mantenido en manos de capitales extranjeros y de las grandes fortunas del país.

Para terminar, están los incisos 4, 5 y 7 del N° 10 del art. 10 del nuevo texto constitucional introducido por la reforma de 1967, los cuales se refieren específicamente a la privación del derecho de dominio, mediante el procedimiento de expropiación. Las principales modificaciones respecto a este tema, están relacionadas con la indemnización que debe entregarse al dueño del bien que ha sido expropiado.

Debemos recordar que el texto original de la CPR de 1925, exigía el pago íntegro de la indemnización, previamente a la materialización del acto expropiatorio. Asimismo el monto de dicha indemnización sería fijado de común acuerdo o a través de un tribunal. Tras las modificaciones introducidas por la ley 15.295 del año 1963, según señalamos con anterioridad,

---

<sup>52</sup> PEÑAILILLO *Óp. Cit.* En n 43, P. 46

los requisitos de pago previo e íntegro, son cambiados para ciertas situaciones particulares en que podían encontrarse los predios rústicos, permitiendo el abono de un porcentaje de la deuda al practicar la expropiación, y la solución del resto del crédito en cuotas anuales.<sup>53</sup>

La nueva legislación, elimina de modo general el requisito de pago íntegro y previo de la indemnización, alterando también la forma en que debe fijarse el monto de dicho pago, y las condiciones del mismo. Es así que el inciso 4º señala:

“El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados.”

Con esto, se abre la posibilidad de que el Estado establezca montos y condiciones de pago que le sean más convenientes, y que por ende le permitan realizar un mayor número de expropiaciones de ser necesario.

No obstante lo anterior, el constituyente impone ciertas restricciones al Estado en el manejo de las indemnizaciones en algunas situaciones especiales. En primer lugar establece que al tratarse de expropiación de predios rústicos, el monto de la indemnización será el equivalente al correspondiente al avalúo fiscal, para los efectos del impuesto territorial, más las mejoras que se le hubiesen realizado y no se hubiesen contabilizado en dicho avalúo. Establece también, que la indemnización respectiva podrá ser pagada una parte (no determinada) al contado y el resto en cuotas, en un plazo no superior a treinta años.

La segunda restricción que impone se refiere a la pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y a la vivienda habitada por su propietario, en las cuales se obliga al estado al pago previo de la indemnización, cuando pretenda expropiar alguno de esos bienes.

---

<sup>53</sup> Ver apartado sobre ley 15.295 del 8 de octubre de 1963.

## **Ley 17.450 del 16 de julio de 1971**

La tercera y última reforma previa al quiebre del 11 de septiembre de 1973, fue la realizada mediante la Ley 17.450, del 16 de julio de 1971. Esta modificación está orientada esencialmente hacia la propiedad minera, manteniendo prácticamente en todo el resto de sus partes, la normativa aprobada bajo el gobierno de Frei Montalva

El primer cambio dice relación con la facultad de reservar el dominio de los recursos naturales, establecido en la anterior modificación, al que se agrega la de “nacionalizar” dichos bienes. Con esto de facultad expresamente al Estado a expropiar aquellos bienes comprendidos en el inciso tercero del art. 10 N° 10 que están en manos de particulares, cuando el interés de la comunidad nacional así lo exija.

Igualmente trascendentales son las modificaciones realizadas del inciso 4° en adelante, mediante el cual se le otorga el dominio exclusivo y excluyente al Estado de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares y los depósitos de carbón e hidrocarburo, y demás sustancias fósiles. Se regula, asimismo, las concesiones que podrá otorgar para su explotación y en general lo relacionado con la explotación del mineral y la nacionalización de esta clase de recursos naturales.<sup>54</sup>

Por último, en sus dos artículos finales se le otorga al Estado la facultad de modificar o extinguir aquellas convenciones o contratos celebrados por este, a través de los cuales se hubiese comprometido con particulares, determinados regímenes legales de excepción o tratamientos administrativos especiales; pudiendo disponerse el otorgamiento de una compensación, cuando producto del ejercicio de esta atribución, se causaren perjuicios directos, actuales y efectivos.

---

<sup>54</sup> Extracto del Artículo 10, N°10, de la Constitución Política de la República de 1925, vigente tras la modificación realizada por la Ley 17.450, de 16 de julio de 1971.

#### **1.4 Asistematicidad normativa generada con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1925. “Legislación progresista”.**

Escritores y analistas “jurídico – políticos” de la época, ente ellos principalmente Eduardo Novoa Monreal,<sup>55</sup> quien venía poniendo atención en esta situación desde el inicio del gobierno del Presidente Eduardo Frei Montalva, lo que quedó plasmado en su trabajo “La crisis del sistema legal chileno” publicado en la Revista de Derecho y Jurisprudencia<sup>56</sup>; han señalado que al momento de asumir Salvador Allende la Presidencia de la República, el sistema legal chileno estaba en crisis. La cual se manifestaba a juicio de Novoa, en la falta de organicidad, su increíble desorden y falta de método, en su carencia de principios rectores, en su incoherencia y contradicciones, y en su ineptitud para favorecer una evolución progresiva de la sociedad chilena.<sup>57</sup> Para él, esto se veía reflejado en la existencia de una maraña frondosa de normas inorgánicas, carentes de sistematicidad y de la más elemental técnica jurídica<sup>58 59</sup>. A raíz de esta crisis es que el derecho chileno, en su opinión, había perdido totalmente su unidad, estando integrado por disposiciones totalmente antagónicas en cuento a sus principios y a la ideología que las inspiraba.<sup>60</sup>

Es así que era posible clasificar o agrupar a todas las leyes que conformaban el ordenamiento jurídico chileno en dos grandes estratos, bien diferenciados entre sí. El primero correspondía a la normativa dictada en el primer siglo de vida independiente, con inspiración de corte liberal individualista, en los términos ya señalados al analizar el derecho de propiedad en el Código Civil chileno, y cuyos principales exponentes en el ámbito de nuestro interés son el Código Civil y el Código de Comercio.<sup>61</sup> Este grupo normativo se caracterizaba por ser un número acotado de leyes muy concisas, generalmente bien estudiadas, las cuales estaban agrupadas en grandes cuerpos jurídicos como los recién mencionados; y que además de ser

---

<sup>55</sup> Destacado abogado penalista, asesor jurídico de Salvador Allende y Presidente del Consejo de Defensa del Estado durante el gobierno de la Unidad Popular.

<sup>56</sup> NOVOA Monreal, Eduardo. *La crisis del sistema legal chileno* En: Revista Derecho y Jurisprudencia, 62, diciembre de 1965.

<sup>57</sup> NOVOA Monreal, Eduardo *Los resquicios legales: un ejercicio de lógica jurídica*. Segunda edición. Santiago, Ed. Bat S.A., 1992. p 51

<sup>58</sup> *Ibíd.*

<sup>59</sup> NOVOA Monreal, Eduardo. *El difícil camino de la legalidad*. p 248

<sup>60</sup> NOVOA *Óp. Cit.* En n 57.

<sup>61</sup> PEDRALS *Óp. Cit.* En n 26, P. 17

tenida como la legislación básica del país, no habían sufrido prácticamente modificaciones desde su dictación.<sup>62</sup>

El segundo estrato está formado por la CPR de 1925 y un conjunto de casi veinte mil leyes, de las más diversas materias y orientaciones, dictadas desde el primer gobierno del Presidente Alessandri Palma en adelante.<sup>63</sup> Este grupo se caracteriza por su gran abundancia normativa y por su falta de unidad, organicidad y coherencia. Decidor, es en ese sentido, el comentario publicado por el diario La Nación con ocasión de la dictación del DL 520 de 1932, señalando que este “lleva un golpe de muerte a los conceptos liberales e individualistas que hasta ahora han presidido la existencia el Estado.” Y sigue, “Significa la sustitución del principio que hasta hace pocos meses dejaba los intereses más vitales entregados al libre juego de las leyes económicas, por el de la justa limitación de las conveniencias particulares a las de la colectividad.”<sup>64</sup>

En un esfuerzo por descubrir las razones o causas que pueden haber influido para que el legislador chileno se haya apartado, de lo que hasta principios del S. XX había sido su orientación legislativa e ideológica, Eduardo Novoa Monreal sostiene que son varias y diversas en cuanto a su origen y ámbito en el que se desenvuelven.

Entre las situaciones que generaron una coyuntura tal, que permitieron abrir una brecha a las tradicionales bases liberales del estado chileno, podemos mencionar algunas de carácter económico-social. Ejemplo de ellas fue la necesidad de una mayor participación del estado en las actividades económicas, con el objetivo de inyectar capital y gestión, orientadas al desarrollo de un país sumido en la pobreza y el subdesarrollo, y cuya principal actividad económica era la extracción de materias primas a cargo de grandes conglomerados extranjeros. Destacaba la actividad salitrera, ya en decadencia por esos años. Como contrapartida, estaba la prácticamente inexistente actividad industrial propia y la incapacidad de importación de productos manufacturados, al nivel que se requería para satisfacer las necesidades de la población del país.

---

<sup>62</sup> NOVOA *Óp. Cit.* En n 59 P. 248

<sup>63</sup> PEDRALS *Óp. Cit.* En n 26, P. 17

<sup>64</sup> GÓNGORA. *Óp. Cit.* En n 28, P. 223-224



Por el otro lado tenemos la coyuntura política del momento, caracterizada por un virtual empate entre las fuerzas conservadoras quienes abogaban por la mantención del status quo, y aquellas que pretendían importantes transformaciones en el orden económico-social imperante. Esto debe sumarse al surgimiento de importantes grupos de presión en diversas áreas, que como señalamos anteriormente, intentaron a través de sus posibilidades de influencia, obtener algún tipo de beneficio para los “suyos”; todo lo cual desembocó en una legislación fruto de concesiones y componendas no del todo consistentes.

A todo esto debe agregarse la ausencia de políticas y orientaciones claras, en cuanto a sus objetivos, en materia de dictación de leyes; y la falta de asesoría legislativa para los congresistas, posibilitando esta maraña de normas incoherentes e inconsistentes entre sí, todas las cuales se encontraban vigentes en un mismo momento<sup>65</sup>.

Entre este cúmulo de normas, además de las ya citadas modificaciones al derecho de propiedad garantizado por la Constitución Política, es menester resaltar algunas que tuvieron vital importancia en el devenir histórico-social del país, y que fueron parte importantísima en la generación del contexto que permitió el triunfo de la Unidad Popular, que con Salvador Allende a la cabeza, obtuvo la primera magistratura en las elecciones presidenciales de septiembre de 1970.

En primer lugar tenemos una serie de leyes destinadas a la protección y seguridad de los trabajadores, su derecho a participar de los beneficios del trabajo y del desarrollo político-económico-cultural del país, el derecho a sindicalizarse y a realizar huelgas en ciertos casos; todo lo cual aún cuando en la práctica tal vez no tuvo mayor repercusiones, si lo hizo en el ánimo de las clases trabajadoras, generándoles una conciencia sobre sus derechos.

En segundo lugar tenemos otro grupo de leyes, la mayoría de estas con origen en los gobiernos radicales de las décadas del 30' y 40', las cuales bajo la política de sustitución de importaciones, con la Corfo a la vanguardia, pretendían industrializar al país al nivel de poder autoabastecerse de toda clase de productos sin requerir importarlos, permitiendo al estado actuar en las más diversas áreas del quehacer económico y dando origen a las ya citadas empresas estatales como Codelco, Enap, Enami, Iansa, entre otras.

---

<sup>65</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 59, Pp. 249-250

Por último tenemos un grupo de leyes que permitía al estado ejercer un control en materias económicas y sociales, en virtud de las cuales éste podía resguardar el interés de la sociedad toda, estableciendo, cierto nivel de planificación de la actividad económica, controles de precio o el control del tipo del cambio y la emisión monetaria. Asimismo se le permitía intervenir, requisar o expropiar determinados establecimientos, si es que se reunían las condiciones prescritas por la ley para ello. El mejor ejemplo de este último grupo normativo es el controvertido decreto ley 520 de 1932, el cual analizaremos con profundidad más adelante.

En definitiva y a pesar de ser Chile un país fundado y desarrollado, sobre todo desde fines del siglo XIX, bajo las máximas de la autonomía de la voluntad, la libertad contractual y el respeto a los derechos adquiridos, al momento de asumir Salvador Allende su mandato, era holgadamente, el país de América Latina en que mayor presencia tenía el estado en el proceso económico nacional.<sup>66</sup> Una demostración de lo anterior, es que existían 43 industrias en las que el estado tenía una participación superior al 50% de su capital, y muchas de las cuales producían más de la mitad de los productos requeridos por las necesidades del país completo en su respectiva área.<sup>67</sup>

---

<sup>66</sup> PEDRALS. *Óp. Cit.* En n 26, P. 23

<sup>67</sup> NOVOA *Óp. Cit.* En n 57, P. 61

### **CAPITULO III: Vías de consecución de los objetivos propuestos por el gobierno de la Unidad Popular.**

#### **1. Cuestión previa. Objetivos principales del gobierno.**

Previo a profundizar en el análisis de las diversas estrategias utilizadas por el gobierno de la Unidad Popular, para cumplir con los objetivos propuestos en su plan de gobierno en materia económica, es menester establecer de manera más precisa que lo enunciado en capítulos anteriores, cuáles eran dichos objetivos.

En el programa de gobierno de la coalición electa el año 1970, se planteaba la necesidad imperiosa de una transformación de la economía nacional, la que en palabras de Gonzalo Martner “debía pasar de ser una economía capitalista dependiente a una economía que superará el capitalismo, iniciando la construcción del socialismo”. Del mismo modo el citado programa de gobierno planteaba:

“Las fuerzas populares unidas buscan como objetivo central de su política reemplazar la actual estructura económica, terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo”

Para la realización de esta transformación, se debían tomar una serie de medidas y alcanzar algunos objetivos a corto plazo, a los cuales se refiere el Ministro de Economía del gobierno del Presidente Allende, Pedro Vuskovic, en discurso pronunciado ante el Consejo Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP) en 1971. Según expresa, el “gobierno popular” tenía tres objetivos principales para lograr los profundos cambios que pretendía implementar al modelo socioeconómico, e institucionalidad imperante en aquel momento. El primero de estos, y en el cual nos enfocaremos en este trabajo, era la reestructuración de la economía nacional en tres áreas de propiedad, siendo estas un área social dominante, un área mixta y un área privada, de acuerdo al programa económico propuesto por Salvador Allende de cara a la elección presidencial de 1970. Los otros dos objetivos planteados, eran el desarrollo de un programa de redistribución de ingresos, tendiente sostener el desarrollo de la “nueva

economía” en formación; y en tercer lugar, llevar a cabo una aceleración, profundización y ampliación del proceso de reforma agraria.<sup>68</sup>

Es así, que una vez que se hubiese conseguido ejecutar exitosamente el proyecto transformador pretendido, la economía chilena debía quedar conformada por un área de propiedad social, constituida por los siguientes sectores:

- Sector minero, integrado por las empresas dedicadas a la gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral.
- Sector energético, integrado por las empresas dedicadas a la producción y distribución de energía eléctrica, petróleo y sus derivados, y gas licuado.
- Sector industrial, integrado por las empresas consideradas “monopolios industriales estratégicos”, siendo estas las dedicadas a la siderúrgica, el cemento, la petroquímica, la celulosa y el papel.
- Transporte y comunicaciones, integrado por las empresas dedicadas al transporte ferroviario, transporte aéreo, transporte marítimo, así como a las comunicaciones.
- Distribución, integrado por las grandes empresas y aquellas consideradas monopólicas, dedicadas a la distribución de bienes.
- Comercio exterior, considerándose en él, todas las actividades relativas al comercio exterior e intercambio comercial con otros países.
- Sistema financiero, comprende principalmente a aquellas entidades bancarias y de seguros que hasta entonces, se encontraran en manos de privados.

A esto habría que agregar, a aquellas otras industrias consideradas como estratégicas, así como también a aquellas empresas que ya se encontraban en poder del estado, principalmente a través de la Corporación de Fomento a la Producción.<sup>69</sup>

---

<sup>68</sup> VUSKOVIC, Pedro. *La política económica de transición al socialismo*. En: Intervención ante el CIAP (1971). Biblioteca Salvador Allende [en línea]. <[http://www.salvador-allende.cl/Unidad\\_Popular/Vuskovic%201971%20CIAP.pdf](http://www.salvador-allende.cl/Unidad_Popular/Vuskovic%201971%20CIAP.pdf)>. [consulta: 21 de julio de 2009]

<sup>69</sup> MARTNER. *Óp. Cit.* En n 3, Pp. 76-78.

## **2. Características principales y objetivos de la formación del área de propiedad social de la economía.**

La formación del área de propiedad social de la economía planteada por el gobierno de Allende, no era para sus promotores sólo un intento de “cambio de manos” de los bienes de producción, ni de las industrias y comercios en general. Según aseveraban, esto no se trataba de pasar de un “capitalismo de los particulares” a un “capitalismo del estado”, sino que se pretendía pasar a un modelo económico integrador. Modelo que tendría como características principales, el que por un lado los beneficios del crecimiento económico llegaran a la sociedad toda, mejorando la calidad de vida de los habitantes del país, especialmente de los más necesitados, y permitiendo que todos pudieran ser abastecidos de todo tipo de bienes. En definitiva esto se traduciría en una igualdad de oportunidades entre todos los ciudadanos, para alcanzar el máximo desarrollo posible, según sus respectivas potencialidades.

Por el otro lado, y aquí es donde se diferencia de lo que sus ideólogos llamaban despectivamente “capitalismo de estado”, esa idea integradora abarcaba también la participación que los trabajadores debían tener en el devenir de la economía nacional. Según la cual, éstos pasarían de ser simples engranajes de la máquina productiva, a ser elementos activos que decidieran consciente y responsablemente, y que entregaran en este proceso toda su capacidad, experiencia e iniciativa innovadora.<sup>70</sup>

Esa participación de los trabajadores, se podía canalizar de dos modos. El primero a través de los sindicatos, centrales de trabajadores y otras organizaciones encargadas de agruparlos y representarlos, las cuales tendrían relación directa con los organismos del Estado encargados de la planificación de la economía, entre los que encontramos ministerios, consejos de desarrollo regional y comités sectoriales, por nombrar algunos. La otra forma de participación de los trabajadores, es directamente en la administración de las diversas empresas comprendidas en las áreas de propiedad social y mixta de la economía, debiendo contar los organismos encargados de dirigir dichas empresas, con representantes de los trabajadores de las mismas.

---

<sup>70</sup> MARTNER, Gonzalo. *El pensamiento económico del gobierno de Allende*. Santiago, Ed. Universitaria, 1971. Pp. 284-285.

En cuanto a los objetivos a corto plazo, de carácter específico, y que en concreto se querían alcanzar con la instauración de la nueva institucionalidad económica, y la consecuente toma del control de la economía por parte del Estado, podemos señalar los siguientes:

- Volcar la capacidad productiva del país de los artículos caros y superfluos, hacia la producción de artículos de consumo popular, baratos y de buena calidad.
- Garantizar ocupación a todos los chilenos en edad de trabajar con un nivel de remuneración adecuado.
- Independizar a Chile de los capitales extranjeros, logrando un autofinanciamiento de la actividad productiva nacional.
- Asegurar un crecimiento económico rápido y descentralizado, que tienda al máximo aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, financieros y técnicos disponibles.
- Lograr una estabilidad monetaria y lograr controlar la alta inflación sufrida por la economía chilena en los últimos años.<sup>71</sup>

### **3. Transición hacia la “nueva economía”.**

A continuación, pasaremos a analizar las estrategias planteadas y utilizadas por el gobierno entre los años 1970 y 1973 para cumplir su cometido en esta área, la que como veremos tuvo resultados diversos. Este curso de acción, se puede sintetizar a grandes rasgos, en tres vías principales, a las que me referiré brevemente y que son:

1. Vía legislativa
2. Vía tradicional o mercado
3. Vía administrativa

---

<sup>71</sup> UNIDAD POPULAR, *Programa básico de gobierno de la Unidad Popular*. Centro de Estudios Bicentenario [en línea]. Aprobado el 17 de diciembre de 1969. <[http://www.bicentenariochile.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19:progama-basico-de-gobierno-de-la-unidad-popular&catid=12:gobierno-de-allende-y-el-quebre-institucional&Itemid=9](http://www.bicentenariochile.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=19:progama-basico-de-gobierno-de-la-unidad-popular&catid=12:gobierno-de-allende-y-el-quebre-institucional&Itemid=9)> [consulta: 24 de julio de 2009]

### 3.1 Vía legislativa.

Consistió esencialmente en el envío al Congreso, para su discusión y aprobación, de proyectos de ley a través de los cuales se quiso iniciar las transformaciones estructurales que pretendían realizar a la economía chilena.

Las reformas constitucionales llevadas a cabo durante los gobiernos de los Presidentes Alessandri Rodríguez<sup>72</sup> y especialmente Frei Montalva<sup>73</sup>, ambas descritas con anterioridad, permitían al Estado chileno nacionalizar y estatizar bienes que considerara fundamentales para el desarrollo de la nación. En cuanto a las causales para llevar a cabo el acto expropiatorio, el texto constitucional disponía en su art. 10 N°10, que:

“Se permite reservar al Estado, mediante una ley, el dominio exclusivo de los recursos naturales, de los bienes de producción, u otros bienes; cuando se consideren de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país.”

El gran problema que presentaba esta alternativa para el gobierno, es que requería contar con una mayoría en el congreso nacional que aprobara la ley que reservaba dichos recursos para el Estado, situación en que no se encontraba el gobierno de la Unidad Popular.

Es así, que para el 4 de noviembre de 1970 la coalición de gobierno, compuesta en ese entonces por el Partido Radical, el Partido Socialista, el Partido Comunista, el Movimiento de Acción Popular Unitario, el Partido de Izquierda Radical y la Acción Popular Independiente, era amplia minoría en el parlamento, contando sólo con el 30% de los senadores y 40% de los diputados en ejercicio.<sup>74</sup> Esto hacía impracticable esta vía, salvo en materias en que hubiese acuerdo con alguno de los partidos políticos de oposición. Esto, al menos durante los primeros dos y medio años de gobierno, periodo en que correspondía que se realizara una nueva elección parlamentaria.

---

<sup>72</sup> Ley N° 15.295, del 8 de octubre de 1963.

<sup>73</sup> Ley N°16.616, del 20 de enero de 1967.

<sup>74</sup> COLLIER, Simon. *Historia de Chile 1808-1994*. Traducción de Milena Grass. Madrid, Cambridge University Press, 1998. P. 286

Con todo, y pese a las dificultades señaladas en el párrafo anterior, el Presidente Allende recurrió a esta vía como medida para llevar a cabo las reformas económicas propuestas en su programa de gobierno. Tal vez los más casos emblemáticos, tanto por las consecuencias que su aprobación traería como por lo fundamentales que eran dentro del programa de gobierno de la Unidad Popular, fueron la nacionalización de la gran minería del cobre y la instauración de tres áreas de propiedad en la economía, que veremos en los apartados siguientes.

### **Nacionalización de la gran minería del cobre.**

Uno de los elementos esenciales del programa económico del gobierno del Presidente Allende, era recuperar los recursos naturales para el beneficio del pueblo, y no continuar beneficiando intereses extranjeros y de las grandes transnacionales, situación en que a su juicio se encontraban la mayoría de las riquezas con que nuestro país contaba. Dentro de las riquezas naturales que se explotaban en Chile el cobre era de vital importancia para el cumplimiento de sus objetivos. Situación que obedecía a la magnitud de la industria, tanto en producción, como en las utilidades que generaba anualmente; ganancias que serían las que ayudarían a financiar gran parte de las otras reformas sociales que se pretendía realizar.

Este proyecto encontraba asidero, además, en la resolución 1.803 de 14 de diciembre de 1962 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que señalaba:

“1. El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.

2. La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.

3. En los casos en que se otorgue la autorización, el capital introducido y sus incrementos se registrarán por ella, por la ley nacional vigente y por el derecho internacional. Las utilidades que se obtengan deberán ser compartidas, en la proporción que se convenga



libremente en cada caso, entre los inversionistas y el Estado que recibe la inversión, cuidando de no restringir por ningún motivo la soberanía de tal Estado sobre sus riquezas y recursos naturales.

4. La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. En estos casos se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte estas medidas en ejercicio de su soberanía y en conformidad con el derecho internacional. En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización dé origen a un litigio, debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas. No obstante, por acuerdo entre Estados soberanos y otras partes interesadas, el litigio podrá dirimirse por arbitraje o arreglo judicial internacional.

5. El ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basado en su igualdad soberana.

6. La cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, ya sea que consista en inversión de capitales, públicos o privados, intercambio de bienes y servicios, asistencia técnica o intercambio de informaciones científicas, será de tal naturaleza que favorezca los intereses del desarrollo nacional independiente de esos países y se basará en el respeto de su soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.

7. La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz.

8. Los acuerdos sobre inversiones extranjeras libremente concertados por Estados soberanos o entre ellos deberán cumplirse de buena fe; los Estados y las organizaciones internacionales deberán respetar estricta y escrupulosamente la soberanía de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales de conformidad con la Carta y los principios contenidos en la presente resolución”<sup>75</sup>

---

<sup>75</sup> ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. *Resolución 1.803: Soberanía Permanente Sobre Los Recursos Naturales*. Nueva York, 14 de diciembre de 1962. <<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2022.pdf>>

No obstante, y a pesar de contar para este proyecto con la mayoría exigida por la constitución para la dictación de la correspondiente ley expropiatoria, el equipo jurídico del gobierno de Allende optó por intentar una nueva reforma constitucional, orientada específicamente a dejar en manos del estado chileno dichos recursos. En favor de este curso de acción se argumentó que era tal la magnitud de la reforma y la relevancia de la misma para el futuro del país, que se hacía imprescindible contar con la legitimidad otorgada por un consenso de todos los actores de la vida política nacional. Estimaron, así mismo, que era necesario que quedara incorporada en un texto normativo de la más alta jerarquía. Es así que el mensaje del ejecutivo al ingresar a tramitación esta reforma constitucional, señaló lo siguiente:

“La importancia que para la existencia libre, independiente y soberana del país tiene esta nacionalización, exige que ella sea solemnizada con la adopción de una decisión al más alto nivel jurídico concebible, aquel nivel en que es el propio soberano, el pueblo actuando como Poder Constituyente, quien expresa su voluntad.”<sup>76</sup>

Finalmente el proyecto fue aprobado por unanimidad en el Congreso Nacional el 16 de julio de 1971<sup>77</sup>, siendo el más relevante de sus preceptos, vigente hasta el día de hoy, el que señala:

“El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalífera, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales”

De este modo, uno de los puntales del programa de gobierno de la UP, queda resuelto favorablemente a los intereses oficialistas, con el apoyo de todo el espectro político, y desde luego, el mayor que tendrá en los casi tres años de duración de la “vía chilena al socialismo”.

---

<sup>76</sup> MARTNER. *Op. Cit.* En n 70, P.114

<sup>77</sup> *Ibíd.* 115

### **Proyecto de reforma “Tres áreas de la economía”.**

Consistió en un proyecto de reforma constitucional, ingresado por el gobierno a tramitación en el Congreso el 20 de octubre de 1971<sup>78</sup> como forma de dar un cierto marco legal al nuevo ordenamiento económico que estaba creando, y frenar de algún modo las crecientes críticas de la oposición por el modo en que el gobierno estaba realizando los traspasos a manos del Estado, de las diferentes empresas e industrias cuyos dueños eran particulares; principalmente aquellos que se habían realizado a través de las expropiaciones y requisiciones amparadas en el DL 520 de 1932, del que hablaremos más adelante en profundidad.

Según señala Novoa Monreal, ni el Presidente Allende ni sus asesores jurídicos pensaron en los “Resquicios legales”<sup>79</sup> como la forma jurídica definitiva a través de la cual se materializarían los traspasos de industrias y comercios propuestos en el plan de gobierno hacia la naciente área social de la economía, sino que eran el medio provisorio descubierto por el equipo jurídico de la Unidad Popular que le permitía suplir temporalmente la falta de una legislación ad-hoc a los propósitos trazados.<sup>80</sup>

Este proceso de búsqueda de una forma definitiva y permanente de realización del programa en su parte económica, se vio acelerado por un lado por las ya mencionadas críticas provenientes de la oposición, que habían provocado un gran tensionamiento de las relaciones con el gobierno, así como ciertas dudas en la opinión pública respecto de la legalidad de los decretos y actuaciones mediante los cuales obraba el gobierno; y por el otro lado, por el hecho de que tanto los Tribunales de Justicia como la Contraloría general de la República comenzaron, en sucesivos fallos, a desconocer su validez.

El proyecto original enviado por el ejecutivo se desglosa en los siguientes temas principales a regular:

---

<sup>78</sup> *Ibíd.* 166

<sup>79</sup> Nombre con que se denominó la utilización dada por el gobierno de la Unidad Popular a ciertas normas jurídicas, en general poco conocidas y aplicadas, para llevar adelante las transformaciones económicas pretendidas, por la vía de resoluciones de carácter administrativo.

<sup>80</sup> NOVOA *Óp. Cit.* En n 57, P. 95.

- División de la economía en tres áreas, social, mixta y privada, y definición de cada una de estas.
- Determinación de qué industrias y comercios formarán parte de cada una de las áreas de modo genérico (por sector), otorgamiento de facultades al Presidente de la República para dicha determinación en particular.
- Forma en que se realizan los traspasos de un área a otra e indemnizaciones correspondientes a aquellos particulares que han sido privados total o parcialmente de ciertos bienes (incluye determinación del derecho a esta, forma de calcular su monto y medios de pago).
- Administración de las diversas entidades e industrias que pasen a formar parte del área social o mixta de la economía nacional.

Finalmente este proyecto nunca llegó a convertirse en ley, principalmente porque de manera simultánea se llevó a cabo en el parlamento la discusión y aprobación del proyecto de ley sobre “las tres áreas de la economía” presentado por los parlamentarios de la Democracia Cristiana, en adelante PDC, Juan Hamilton y Renán Fuentealba. Este último proyecto, a pesar de haber sufrido una serie de cambios en el parlamento a raíz de las intensas negociaciones llevadas a cabo por el gobierno y los parlamentarios demócratacristianos, fue finalmente, aprobado por el congreso pleno con los votos de toda la oposición y despachado el día 19 de febrero de 1972. Todo ello, a pesar de las innumerables críticas de los partidos de gobierno hacia la técnica legislativa del proyecto, e incluso de la objeción sobre ciertos vicios de inconstitucionalidad de los que en opinión de Novoa Monreal adolecería<sup>81</sup>. El proyecto aprobado por el Congreso fue vetado con posterioridad por el Presidente de la República, dando origen a una de las mayores controversias jurídicas que tuvieron lugar en el periodo previo al golpe de estado.

Aunque ambos proyectos de ley establecían la división de la economía nacional en áreas de propiedad y administración, siendo además muy similares en el señalamiento del sector productivo que debía estar en cada área, las diferencias entre uno y otro proyecto, radicaban esencialmente en dos aspectos a comentar, los cuales hacían irreconciliables las posiciones que cada uno sustentaba.

---

<sup>81</sup> MARTNER. *Op. Cit.* En n 3, P. 170

Las diferencias principales eran en primer término, el modo a través del cual se determinaría cuáles de las empresas, en concreto, debían pasar a formar parte del área social o mixta. Mientras el proyecto del gobierno dejaba esa determinación en manos del Presidente de la República, quien sólo tendría como límite el mismo que para cualquier acto administrativo y por ende debía ser fiscalizado por la Contraloría General de la República; el proyecto alternativo establecía que dicha determinación debía ser tomada por el parlamento a través de una ley general o especial. Éste dejaba además sin efecto cualquier otra incorporación que se hiciese al área social por un medio que no fuese una ley, desde la fecha de presentación del proyecto en adelante. De este modo se obligaba al ejecutivo a contar con las mayorías parlamentarias para poder avanzar en la transformación económica que se había propuesto.

La segunda gran diferencia, dice relación con una serie de preceptos que, a grandes rasgos, lo que hacían era limitar ostensiblemente las atribuciones que le otorgaba al Presidente de la República el DL 520 de 1932. De esta manera pretendían impedir que el gobierno, al no contar con mayoría parlamentaria, tomara como alternativa la vía administrativa de la cual hablaremos más adelante.

### **3.2 “Vía tradicional”- Compra de acciones dentro de las reglas del Mercado.**

Una segunda alternativa que experimentó el gobierno de la Unidad Popular en su intento de reestructuración de la economía chilena, fue la de entrar en el juego de lo que ellos llamaban la institucionalidad burguesa imperante, y de este modo adquirir por vía de la compra de acciones o derechos en sociedades, las industrias o empresas que se pretendían nacionalizar.

Debemos recordar que en la legislación de aquella época el estado tenía absolutamente permitido participar de cualquier actividad económica del mismo modo que lo hacían los particulares, a diferencia de hoy en que esa actividad se encuentra limitada por la Constitución Política de 1980 a través de su art. 19 N° 21 inc. 2, el que señala que se debe contar con una ley de quórum calificada que lo autorice para que el Estado pueda desarrollar actividades económicas.

Es así que por esta vía se llevó a cabo la incorporación al área social de parte importante de la empresas pertenecientes a los particulares y que fueron consideradas como estratégicas para el desarrollo nacional previo al 11 de septiembre de 1973, entre ellas se destacan la minería del hierro y del salitre, la compañía sudamericana de vapores y la banca privada, por citar algunas, todas las cuales revisaremos con mayor detenimiento en los párrafos siguientes.

### **Nacionalización de la banca.**

El sistema financiero y especialmente la banca siempre fue considerada por la coalición gobernante como fundamental para el desarrollo de su plan económico, tanto por el manejo del crédito, cómo del tipo de cambio para la realización de ciertas operaciones internacionales, teniendo en cuenta sobre todo que parte importante del PIB nacional provenía de exportaciones de materias primas. Esto se ve claramente reflejado en el discurso pronunciado ante CIAP por Inostroza, presidente del Banco Central, el día 22 de febrero de 1971; quien presenta los principales argumentos por los que el gobierno cree necesaria la estatización de la banca, entre ellos menciona:

- “El alto grado de concentración que singulariza el actual sistema privado, que limita fuertemente las posibilidades de la política económica para orientar la producción para orientar la producción en la ausencia de un sistema de especialización para atender el desarrollo de las actividades económicas sectoriales regionales”

- “La falta de bancos de inversión, en el carácter estrictamente de corto plazo que le ha conferido a los créditos que se conceden”

- “Las condiciones en que se da el crédito son discriminatorias, como son las tasas de interés más bajas y la entrega oportuna de los fondo para las empresas privilegiadas. En cambio, las empresas menores sufren tramitación, no se les entrega recursos oportunamente y en ocasiones se les cobra intereses más altos que los legales, a través de una serie de expedientes que usa el sistema bancario”

- “En general la actividad bancaria ha estado orientada a favorecer los intereses de la industria monopólica, y su actuación es típicamente la de una banca comercial que opera sobre la base del mínimo riesgo”

- “El manejo que ha habido de ciertas operaciones internacionales que junto con dar lugar a irregularidades, han comprometido fuertemente el endeudamiento externo del país sin el suficiente control de las autoridades monetarias”<sup>82</sup>

En cuanto al procedimiento utilizado para la estatización de la banca, el gobierno de la Unidad Popular optó por utilizar dos vías distintas en paralelo. Por un lado y recién a dos meses de haber asumido la presidencia, Allende anuncia el envío al parlamento de un proyecto de ley que permita cumplir con este traspaso, del mismo modo que un año después lo hará con la minería del cobre. Asimismo, sabiendo que el trámite parlamentario no sería nada fácil y le reportaría serias divergencias con la oposición, en dicho anuncio otorga una segunda opción a aquellos particulares dueños de acciones y que se verían afectados por la medida antes señalada. Ésta consiste en la posibilidad de vender sus respectivas participaciones dentro del plazo de un mes, contado a partir de efectuado el anuncio, por medio del Banco del Estado, y en condiciones muy favorables, según el gobierno.

De este modo, los accionistas podrían optar entre vender sus acciones al estado chileno en el tiempo y forma ofrecido, o bien mantenerlas en su poder y esperar los resultados del debate legislativo exponiéndose a los efectos de una posible expropiación.

Es así que Corfo, del mismo modo que había adquirido, total o parcialmente, diversas empresas o industrias desde su creación en los gobiernos radicales a través de la Ley N° 6.640 de 1939, llevo a cabo la compra de acciones a los dueños de las instituciones bancarias nacionales e internacionales que quisieran vendérselas bajo las condiciones ofrecidas. Dicha operación se llevó a cabo a través del Banco del Estado, que llevó a cabo la adquisición de los títulos utilizando como modo de financiamiento una línea de crédito especial abierta por el Banco Central. En cuanto a la formación del consentimiento de las partes para llevar a cabo la compra-venta, respecto de los bancos nacionales, el Estado chileno expresó su voluntad de comprar

---

<sup>82</sup> *Ibíd.* 135-136.

dichas acciones en una oferta general y pública en la que se señalaban tanto el precio a pagar por acción como la forma en que se realizaría dicho pago. Por su parte, con los bancos extranjeros que operaban en el país, se hicieron negociaciones directas con sus respectivos representantes.

Desde el punto de vista de los resultados, el procedimiento fue, sin dudas, exitoso. Al cabo de un año y medio, ya se había estatizado completamente la banca sin necesidad de tomar medida alguna, que pudiese causar algún tipo de controversia respecto de su legalidad. Igualmente, existieron cuestionamientos de la oposición hacia el actuar del gobierno por haberse ofrecido sobrepuestos a los accionistas privados, y por aprovecharse del temor que producía a los inversionistas bancarios la posibilidad de ver menoscabado su patrimonio en caso de aprobarse una ley expropiatoria o alguna otra medida en tal sentido. Según la oposición, todo para evitar que el debate respecto de la propiedad de la banca nacional y extranjera afincada en Chile, llegase al parlamento.<sup>83</sup>

### **Nacionalización de la gran minería del hierro, salitre, yodo y acero.**

Desde 1968 las tres principales plantas productoras de Salitre y Yodo se encontraban en manos de una empresa mixta llamada Soquimich, la cual contaba con un 37% de participación del estado chileno y lo restante en manos de capitales estadounidenses. En este caso el gobierno de Allende llevó a cabo el proceso estatizador mediante la compra de los títulos que se encontraban en manos de particulares, para lograr finalmente el dominio absoluto de aquella industria.

Por su parte la incorporación de la industria del hierro y acero se llevó a cabo en forma negociada. Para el gobierno de la Unidad Popular era de vital importancia para su proyecto de desarrollo de la economía nacional, la formación de un complejo sidero-metalúrgico que pasará a ser uno de los puntales de la economía chilena. En primera instancia, se procedió a adquirir aquellas acciones de la Compañía de Aceros del Pacífico, CAP, que se encontraban en manos de particulares. Posteriormente a través de CAP se realizó la adquisición de otras empresas del

---

<sup>83</sup> *Ibíd.* 138



rubro mediante negociaciones directas con sus propietarios como la Bethlehem Steel Corporation.

Asimismo, se llevó a cabo la incorporación al área mixta de otras empresas en la cuales el estado tendrá una participación mayoritaria, a través de CAP, y el resto se mantendría en manos particulares. Entre estas podemos nombrar la compra de acciones de diversas empresas del área metalúrgica, como por ejemplo la filial chilena de la empresa internacional de distribución de metales ARMCO, y otras importantes empresas nacionales del rubro como AZA y SOCOMETAL. Se adquirió asimismo, por parte del Estado, el 51% de las acciones de la empresa Indac y se firmaron convenios con privados para crear una empresa con 60% de participación estatal, dedicada especialmente a los estudios técnicos y económicos para la explotación de este mineral, entre otras acciones dirigidas a constituir un gran complejo sidero-metalúrgico, según el gobierno de vital importancia para el desarrollo industrial del país.<sup>84</sup>

### **Otras nacionalizaciones por esta vía.**

Además de los sectores señalados en los párrafos anteriores, esta política de compra de acciones y participaciones de particulares por parte del estado para la formación de las áreas social y mixta de la economía nacional, se extendió por todos los otros sectores de la industria, siendo emblemáticas la adquisición de empresas como la Compañía Sudamericana de Vapores y de Cemento Melón, así como de otra serie de empresas que se desempeñaban en las áreas de la construcción, transportes, alimentos, madereras, textiles.

### **3.3 Vía administrativa.**

Esta alternativa, dice relación con el uso de una serie de herramientas de las cuales estaba dotado el poder ejecutivo en el año 1970, para intervenir, de distinta forma, en diversas áreas de la economía nacional. Dichas normas habían sido dictadas y permanecían vigentes

---

<sup>84</sup> *Ibíd.* 125

como resultado de las presiones sociales desencadenadas en nuestro país desde inicios del siglo XX, y que se habían intensificado a partir de los gobiernos radicales y su política de “sustitución de las importaciones”, tal como lo anunciamos al inicio de este trabajo.

Las formas de intervención de parte del Estado en la actividad económica nacional eran múltiples, pudiendo enumerarse entre ellas el estudio y creación de planes de desarrollo económico de diversas áreas que se estimaran relevantes para el crecimiento del país, la participación o creación de empresas tendientes a incrementar la industrialización de la economía nacional, el diseño de políticas de producción, comercialización y distribución de todo tipo de bienes que se creyeran necesarias a fin de mejorar la calidad de vida de los del país, o la toma de medidas tendientes a la protección del bienestar de la población, las que podían comprender incluso la expropiación o clausura de industrias y comercios, en caso de que cometieren actitudes que atentaran contra el correcto funcionamiento de la economía.

Debemos recordar que la CPR de 1925, tras las modificaciones introducidas en las décadas anteriores al gobierno de Allende, las cuales describimos en el párrafo anterior, habían atenuado ostensiblemente el carácter ilimitado que tenía el derecho de propiedad en su concepción liberal, para abrir paso a conceptos como la función social de la propiedad y la posibilidad de privación del mismo por causa de utilidad pública. En concreto, la garantía al derecho de propiedad, según vimos anteriormente, establecía como causales para la privación de éste respecto de determinado individuo, la expropiación por causa de utilidad pública o interés social, calificada por el legislador”, con lo que dejaba abierto un campo de acción para quienes aseveraban que el desarrollo industrial del país, así como la justa repartición de las riquezas de la nación se encontraban subsumidas dentro de esas causales. Es por eso que a continuación haremos un somero recuento de las principales normas jurídicas reguladoras de esas materias, su ámbito de aplicación y las atribuciones que éstas otorgaban al ejecutivo.

### **Corporación de Fomento a la Producción.**

En primer término se encuentra la Ley N° 6.334 de 1939 que crea y establece las funciones y atribuciones de la Corporación de Fomento a la Producción, CORFO, y las leyes

posteriores que la modifican y refunden su normativa. Esta entidad estatal fue creada en 1939 durante el gobierno de Pedro Aguirre Cerda, en medio de un plan de transformaciones económicas y sociales que llevaba adelante el Presidente de la República, a través de las cuales, pretendía industrializar el país de modo tal, que el abastecimiento de la población nacional de todo tipo de bienes manufacturados, no dependiera de la oferta de las grandes potencias mundiales productoras ni del tipo de cambio monetario, como lo había sido hasta entonces. Este cambio de eje de la política económica chilena, surge a partir de las graves consecuencias que tuvo para Chile la crisis económica de fines de de la década de 1920, como consecuencia de la excesiva dependencia que presentaba la economía chilena de los mercados internacionales, por un lado para obtener ingreso mediante, principalmente, de la exportación de materias primas; como por el otro, para acceder a productos manufacturados los cuales debían ser importado del extranjero. Tanto el problema de abastecimiento interno, como de la falta compradores para las materias primas, principalmente salitre, que constituían la parte fundamental del producto interno bruto nacional, tuvo como consecuencia que Chile fuera uno de los países más afectados por dicha recesión económica.

A este plan transformador se lo conoció popularmente como “política de sustitución de las importaciones”, y tenía por objetivo principal generar el mayor nivel de independencia de la economía chilena respecto de los otros países. La Corfo es entonces la entidad estatal encargada de llevar adelante este cambio, teniendo como objetivos primordiales:

“Formular un plan general de fomento de la producción nacional destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país y la disminución de los costos de producción y a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales, guardando, al establecer el plan, la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio, y procurando la satisfacción de las necesidades de las diferentes regiones del país”.

Se ha entendido entonces, según señala Novoa, que la Corfo gozaba de amplias atribuciones para “obrar e intervenir en cualquier actividad o función, con tal que ella tienda directa o indirectamente al desarrollo y progreso de la producción económica nacional”<sup>85</sup>

Es así, que desde sus inicios la Corfo estuvo facultada para crear u organizar sociedades, solicitar u otorgar créditos, constituir empresas que tendieran al desarrollo de la industria nacional, cualquiera sea el rubro al que se refiera (Por ejemplo: En el rubro de las producciones audiovisuales se creó Chile Films, en telecomunicaciones Entel, entre otras). Estas facultades, además, fueron refrendadas tanto por la Contraloría General de la República, aceptando expresamente su atribución a intervenir en este tipo de actividades; así como por el legislador, quien mediante la disposición del art. 61 de la Ley N° 12.434, la cual otorga la facultad para crear u organizar entidades destinadas al estudio de los procesos productivos, a la investigación tecnológica y en general todo tipo de estudios que digan relación con el desarrollo económico del país.

### **Participación generalizada del Estado en la economía nacional**

Además de lo señalado anteriormente, existían otras normas legales que otorgaban diversos niveles de participación al estado chileno en la economía nacional dispersas por todo el ordenamiento jurídico chileno, por lo que a continuación examinaremos algunas de las más relevantes.

En primer lugar, tenemos normativas de tipo planificador, regulador y fiscalizador de la economía nacional. Entre estas observamos el decreto N° 1.379 del año 1966, que en su articulado otorgaba al Estado facultades para revisar toda clase de contabilidades, documentos y datos estadísticos, respecto de comerciantes e industriales. Del mismo modo, el citado precepto legal facultaba al Estado para reglamentar la libre circulación de cualquier tipo de producto alimenticio, limitar el número de establecimientos dedicados al comercio de artículos de primera

---

<sup>85</sup> NOVOA Monreal, Eduardo. *Vías legales para avanzar hacia el socialismo*. Santiago, Departamento de Derecho Económico, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1971. P.124.

necesidad, señalar el mercado que un productor o distribuidor debe abarcar e imponer a cualquier intermediario la obligación de vender ciertos productos. Se podía, asimismo, limitar la exportación de artículos de primera necesidad cuando sean necesarios para el consumo de la población nacional, establecer su racionamiento e incluso reservar para el estado de manera exclusiva la venta de algunos de estos artículos.

En línea con lo señalado en el párrafo precedente, existían dos entes llamados Dirección de Industria y Comercio y Empresa de Comercio Agrícola, encargados de aplicar parte importante de las citadas atribuciones. El primero de éstos, sobre el cual volveremos más adelante, además de haber concentrado las atribuciones que tenía la Superintendencia de Precios y Abastecimientos (sucesora del Comisariato General de Precios y Subsistencias creado por el Decreto Ley 520 de 1932), tenía dentro de sus atribuciones la de obligar a los productores a realizar ventas directas a cooperativas o centrales de compra, la de requisar y vender por cuenta de sus dueños artículos de primera necesidad, cuando estos fueran acaparados, ocultados o cuya venta hubiere sido negada al público que así lo requería. Por su parte el segundo de los organismos recién citados tenía una labor similar a la del primero, pero limitada únicamente al sector agropecuario de la economía nacional.

En un segundo grupo normativo, encontramos aquellos preceptos jurídicos destinados primordialmente a sancionar a quienes fueran descubiertos en prácticas contrarias a las normas descritas en el párrafo anterior. El objetivo era recuperar, habitualmente de manera coactiva, el correcto funcionamiento de dichas organizaciones comerciales e industriales que estaban siendo objeto de algún tipo de alteración en su funcionamiento, cuando la anormalidad provocara una trasgresión a lo señalado por la ley, actuando directamente sobre la empresa industrial o comercial infractora.

Previo a entrar en la revisión de esas normas, es imprescindible a modo de aclaración, distinguir el significado y alcances de las tres principales medidas coactivas que podía legalmente adoptar el Estado, en contra de quien no estuviera cumpliendo con sus obligaciones, esto es, las facultades de intervención, requisición y expropiación de dichos establecimientos.

## **Intervención, requisición y expropiación.**

Se trata de tres instituciones que teniendo ciertas semejanzas, en cuanto todas ellas tienden a proteger una actividad económica que se está desarrollando de manera anormal y están destinadas a regularizar dicha situación, poseen, sin embargo, diferencias sustanciales que se hace necesario resaltar, por ser de gran relevancia para el objetivo último de este trabajo.

La intervención es una medida que tiene su origen en el campo del derecho procesal debiendo habitualmente ser declarada por resolución judicial, pero en este caso no encontramos frente a una medida de carácter administrativo, por ende debe ser impuesta por un órgano de esta índole, pero que finalmente posee a grandes rasgos, la misma función que su homónima judicial. Entonces podríamos definirla como aquella medida de carácter administrativo consistente en la designación de una persona, interventor, para que realice actos cautelares respecto de un bien o patrimonio sujeto a la medida, en protección de determinados intereses.<sup>86</sup> Es necesario resaltar que esta medida es de carácter temporal, y no altera en absoluto el derecho de propiedad sobre los bienes o patrimonios sujetos a la medida, así como tampoco sobre las utilidades que estos puedan generar; finalmente el interventor sólo está facultado para controlar que no se comenten actos contrarios a la normativa vigente y a tomar medidas tendientes a salvaguardar los intereses en favor de los cuales ha sido decretada la medida, de modo que no se genere un daño posteriormente irreparable.

La requisición por su parte, es una medida de carácter administrativo consistente en la privación de la administración por parte de sus dueños de los bienes sujetos a ella, la cual pasa a manos del estado, generalmente con fines de sanción cuando la administración ordinaria se encuentra en incumplimiento de alguna normativa vigente o en los casos en que existe alguna situación que está impidiendo el normal funcionamiento del ente sujeto a la medida. La administración del estado se hace a través de una persona denominada igualmente interventor. De algún modo se puede asemejar a la situación en que quedan las personas cuando han sido declaradas judicialmente en quiebra, en que el fallido pierde la libre administración de sus bienes la cual queda en manos del síndico. Estando sujeto a esta medida, igual que en la intervención y en el recién mencionado proceso de quiebra, tampoco se altera en absoluto el derecho de

---

<sup>86</sup> PEDRALS. *Óp. Cit.* En n 26, P. 51.

propiedad sobre los bienes o patrimonios sujetos a ella ni sobre las utilidades derivadas de los mismos. En definitiva el interventor estará facultado para participar de la administración de los bienes, intentando solucionar los inconvenientes que han dado lugar al funcionamiento anormal del ente requisado, refiriéndose una vez más el carácter temporal o provisorio de la medida.

La tercera medida que podía tomar el Estado era la expropiación. Esta institución, no obstante existir el acto expropiatorio con mucha anterioridad, comienza a desarrollarse jurídicamente desde fines del siglo XVIII. Ya la Constitución francesa de 1793 señalaba que nadie podía ser privado de la menor parte de su propiedad sin su consentimiento, salvo que la necesidad pública, legalmente comprobada, lo hiciera necesario. Debiéndose como condición previa, dar una indemnización al afectado.<sup>87</sup> Volviendo a nuestro país, el profesor Daniel Peñailillo al tratar las consecuencias para el derecho de propiedad tradicional derivadas de la introducción en la regulación de nuestra Carta Fundamental del concepto de “función social” de la propiedad, que según él, da lugar a una búsqueda de “... la satisfactoria ecuación que armonice el interés individual (emplazado en el derecho subjetivo) y el colectivo (afincado en la función social)”,<sup>88</sup> búsqueda de la cual deriva la introducción de limitaciones y obligaciones al dicho derecho constitucional, las cuales en su opinión “llegan al extremo” con la expropiación. Es así que Peñailillo se refiere a la expropiación como, la privación total o parcial del derecho de dominio realizada conforme a lo prescrito en la Constitución Política y las leyes.<sup>89</sup>

Por su parte el profesor Novoa Monreal, no obstante definir también la expropiación como la forma tradicional de privar forzosamente a un particular de sus bienes por razón de utilidad pública, se distancia de la postura de Peñailillo al sostener que esta institución desde sus nunca fue concebida como una limitación al derecho de propiedad en razón de su función social, si no que por el contrario, fue ideada como un mecanismo de defensa de la propiedad ante los ataques del Estado.

Sea cual fuere la razón última por la cual se instituyó la institución de la expropiación como una atribución de la que goza el Estado en representación de la sociedad toda, lo cierto es

---

<sup>87</sup> NOVOA Monreal, Eduardo. *El derecho de propiedad privada*. Bogotá, Ed. Temis, 1979. P. 42.

<sup>88</sup> PEÑAILILLO. *Óp. Cit.* En n 43, P. 46.

<sup>89</sup> *Ibíd.* 46

que para los años setenta la Constitución Política de Chile se refería a ella dentro del numeral que regulaba la garantía del derecho de propiedad. Dicho texto normativo señalaba en el inciso 4° del número 10 de su art. 10°, que:

“Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de la ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización, cuyo monto y condiciones se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados”.

Y agrega a continuación:

“La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conocerá de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado.

De este modo, se podría definir la expropiación como una actuación por la cual el Estado, en atención al interés público y cumpliéndose los demás requisitos establecidos en la Constitución y las leyes vigentes, dispone para sí la transferencia del bien de un particular, entregando a éste a cambio, la respectiva indemnización. Todo lo cual deberá ser realizado conforme a los procedimientos establecidos en la misma ley.

La relevancia de hacer esta distinción entre el significado y alcances de cada una de las tres medidas descritas, radica en que diferencia de las medidas señaladas en los párrafos precedentes, la intervención y la requisición, en el caso de la expropiación no sólo existe una supervisión o intervención en la administración de los bienes sometidos al acto administrativo, sino que existe una privación del derecho de propiedad en desmedro del dueño particular del bien, quien sólo recibirá a modo de compensación la indemnización que se determine conforme a los procedimientos prescritos por la ley.

De lo anterior se desprende que ésta última medida, es la única de carácter definitivo, por cuanto el derecho de dominio cambia de titular, y por ende la única de estas actuaciones que permite efectivamente contribuir a la formación de las áreas social y mixta de la economía.



Como mencionamos anteriormente en el Capítulo I, el actuar del Estado se rige estrictamente por el principio de legalidad, según el cual, toda actuación de este debe haber sido hecho por aquella autoridad legalmente constituida, a la cual la misma ley en representación de la voluntad soberana de la nación le ha otorgado dichas facultades, y que lo haga conforme a los procedimientos que la misma ley ha establecido para ello. Aún más, en el caso de la expropiación por causa de utilidad pública, la Constitución Política exige la existencia de una ley general o especial que autorice dicha expropiación reglamentando sus circunstancias; razón por la cual el gobierno de la Unidad Popular debió utilizar para poner en práctica dichas actuaciones principalmente cuatro normas jurídicas, las que revisaremos a continuación.

La primera norma a la que hice referencia en el párrafo anterior, es el Código del Trabajo vigente en 1970. El cual disponía en su art. N° 626, la posibilidad de que el gobierno decretare la reanudación obligatoria de las faenas, en los casos de huelgas o cierres de fábricas y empresas. Esto, siempre y cuando se tratara de aquellos establecimientos que prestaren algún tipo de servicio cuya paralización pudiere poner en peligro la salud de la población, o alterar la tranquilidad económico- social de la misma. Se trataba, en definitiva, de una facultad del ejecutivo a través de la cual pretendía proteger el interés general de los habitantes del país, frente a anormalidad en el funcionamiento de determinado establecimiento comercial o industrial, producida a raíz de un conflicto laboral, evitando que los efectos nocivos de dicha paralización redundaren empeoramiento de la calidad de su vida, e incluso en una puesta en peligro de su sobrevivencia.

Otra norma de vital importancia para la materia en estudio, fue la Ley de Seguridad Interior del Estado, Ley N° 12.927 de 1958. En su art. 38 contenía disposiciones que iban en la misma línea de la normas citada en el párrafo anterior, pero daba un paso más, en cuanto a la magnitud de la actuación que permitía al estado, cuando se dieran los presupuestos necesarios. Mediante este precepto también se facultaba al gobierno a decretar la reanudación de faenas, pero se agregaba la posibilidad de que interviniesen autoridades civiles o militares, siempre que la industria paralizada por conflicto laboral, fuese de vital importancia para la economía nacional. Señalándose entre estas, las empresas de transportes, las empresas productoras de artículos esenciales para la defensa nacional y aquellas empresas productoras de artículos

esenciales para el abastecimiento de la población. Se añaden a las categorías recién citadas, las empresas que prestaban servicios públicos o de utilidad pública en general.<sup>90</sup>

La tercera norma jurídica que otorga facultades relevantes al ejecutivo para restablecer el normal funcionamiento de las empresas, en las circunstancias prescritas por el legislador, es la Ley N° 17.074 de 1968, especialmente a través de lo dispuesto en su art. 4°. Mediante esta disposición se flexibilizan los requisitos establecidos en las dos leyes anteriores para la dictación de la orden de reanudación de faenas, e incluso se atribuye a la administración del Estado la potestad para nombrar un interventor ante cualquier paralización de labores, bastando a la autoridad respectiva, la solicitud de los trabajadores acordada por la mayoría absoluta de los votos de estos. Todo siempre que la paralización fuese consecuencia de una petición o demanda de carácter económico de los mismos.

El cuarto texto legal al que nos referiremos someramente, puesto que en el Capítulo realizaremos un análisis detallado de éste, es al Decreto Ley N° 520 de 1932. La relevancia de este precepto legal, radicó principalmente en las atribuciones que otorgaba al ejecutivo, por cuanto no sólo le permitía tomar medidas que forzaran la puesta en marcha de aquellos establecimientos cuyo funcionamiento estuviese paralizado, sino que le permitía requisar e incluso expropiar aquellos establecimientos comerciales e industriales que hubiesen caído en las causales establecidas en él.

Por último y aunque no otorgaba atribuciones de modo directo, es menester mencionar la Ley N° 16.840, la cual en su artículo 160 realizó ciertas aclaraciones respecto de las normas antes mencionadas, señalando que el interventor designados en las situaciones ahí señaladas, sólo tendrían la representación judicial y extrajudicial de la empresa objeto de la medida para los efectos de la gestión del giro administrativo ordinario de la empresa, cuando el interventor tome la administración de la misma por negarse sus anteriores administradores a cumplir sus instrucciones.<sup>91</sup>

---

<sup>90</sup> NOVOA *Óp. Cit.* En n 59, P. 127.

<sup>91</sup> *Ibíd.* 127.

## **CAPÍTULO IV: DECRETO LEY N° 520 DE 1932.**

### **1. Historia del precepto legal. Del Comisariato de Subsistencias y Abastecimiento a la Dirección de Industria y Comercio, 1932-1970.**

Para desentrañar el origen de esta controversial norma jurídica, debemos adentrarnos en el convulsionado Chile de las décadas de 1920 y 1930, en la primera mitad del siglo XX. Debemos recordar que desde 1833 la institucionalidad política de la nación estaba determinada por la constitución política del mismo año, obra del Ministro Diego Portales, la cual, tras la serie de reformas que se le realizaron hacia finales del siglo XIX y después del derrocamiento del Presidente Balmaceda en la llamada Guerra Civil de 1891, da origen a un periodo institucional denominado “parlamentarismo”. Esta modalidad de gobierno, que poco tenía que ver con el parlamentarismo británico u otro europeo, era en realidad un parlamentarismo de facto situado en un régimen constitucional presidencialista. Se basaba esencialmente en la correlación de fuerzas entre las diversas tendencias dentro de la oligarquía plutocrática, representadas en el parlamento, que dominaba sin contrapeso el devenir del país.

Con la debacle de este sistema de gobierno tras el golpe militar del año 1924, a fines de la primera presidencia de Arturo Alessandri Palma, se aprueba en 1925 una nueva Constitución política, la cual moldeará la institucionalidad nacional los siguientes 55 años. A través de la nueva Carta Fundamental, no se devuelve el poder al ejecutivo en los términos del autoritarismo de la Constitución Política de 1833, pero si se le restablece la supremacía sobre el poder legislativo característica de todo régimen presidencialista, y que según señalamos en el párrafo anterior, había sido atenuada por sucesivas reformas desde fines del siglo XIX.

Otra novedad introducida por el nuevo texto constitucional, es el reconocimiento de derechos de carácter social, que venían siendo reclamados hacía varias décadas por las clases trabajadoras, en línea respecto de lo que ocurría en el resto del mundo y especialmente en Europa, donde las grandes masas demandaban una sociedad más igualitaria y con mejores oportunidades para todos los habitantes de las respectivas Repúblicas.

La victoria política que significaba la aprobación de la Constitución Política de 1925, para el recién retornado del exilio Presidente Alessandri, quien gracias a ésta tendría más y mejores herramientas para llevar adelante su plan de gobierno, no fue sinónimo de estabilidad. Desde 1925 y hasta 1932 vino un periodo caracterizado por la irrupción de caudillos militares, entre los que destaca Carlos Ibáñez del Campo, y una continua participación de las Fuerzas Armadas en la política contingente.

Con la nueva Carta Fundamental aprobada durante su último año de gobierno constitucional, correspondía a Alessandri convocar a las elecciones presidenciales y parlamentarias, a través de las cuales se restablecería la normalidad democrática suspendida desde 1924. Surgió como candidato presidencial el entonces Ministro de Guerra, Carlos Ibáñez del Campo, por lo que Alessandri le solicitó su renuncia al gabinete. Ante la negativa de Ibáñez, el resto de los Ministros presentó, tras lo cual Ibáñez exigió a Alessandri que siendo él el único Ministro en funciones, toda comunicación o resolución debía llevar su firma, según mandaba la Constitución recién aprobada. Esta situación culminó con la renuncia de Arturo Alessandri.<sup>92</sup>

Finalmente se llevó a cabo la citada elección sin la presencia de Ibáñez como candidato, resultando electo Emiliano Figueroa Larraín, cuyo cargo asume a fines de 1925. Por su parte Ibáñez se mantuvo a cargo del Ministerio de Guerra, para asumir en febrero de 1927 el Ministerio del Interior. Ese mismo año Ibáñez, intentó destituir al Presidente de la Corte Suprema, hermano del Presidente de la República, conflicto que terminó con la renuncia de Figueroa como Presidente de la República. En su cargo de Ministro del Interior, Ibáñez del Campo convoca a elecciones presidenciales, en las que él fue el único candidato.<sup>93</sup> Tras su elección, asume la Primera Magistratura del país el 21 de julio de 1927, dando inicio a la “Dictadura de Ibáñez” (1927-1931).

En este contexto, y sumado a los nefastos efectos que había tenido en la economía chilena la recesión mundial posterior a la Primera Guerra Mundial, además del fuerte golpe que significó para nuestra economía la aparición del salitre sintético y consiguiente pérdida de valor

---

<sup>92</sup> CORREA Sutil, Sofía. *Historia del siglo XX chileno. Balance Paradojal*. Santiago, Ed. Sudamericana, 2001. P. 102.

<sup>93</sup> *Ibíd.* 103.

del principal producto nacional; tiene lugar un periodo de agitación social, dada la alta cesantía y las pésimas condiciones de vida de parte importante de la población. Según la Sociedad de las Naciones,<sup>94</sup> Chile era el país del mundo que se había visto más afectado por la crisis económica, lo cual es corroborado por datos de estudios realizados sobre la economía chilena. Éstos indicaban que las exportaciones nacionales se habían reducido a un 12% entre 1929 y 1932.<sup>95</sup> Finalmente Ibáñez opta por renunciar a la presidencia, convocándose nuevamente a elecciones. El gobierno electo<sup>96</sup> entra en funciones el 4 de diciembre de 1931, y no alcanza a durar un año en el poder, cuando luego de sucesivos intentos de golpe de estado es derrocado.

El nuevo gobierno de facto liderado en sus inicios por Carlos Dávila y Marmaduque Grove, instaura la República Socialista de Chile, la cual en la misma línea de lo planteado años antes por Alessandri, pero profundizándolo, creía esencial la toma por parte del Estado, del control de la vida económica del país.<sup>97</sup> La Junta de Gobierno integrada por Carlos Dávila, Arturo Puga y Eugenio Matte Hurtado<sup>98</sup>, tenía como objetivos centrales de su política económica, el control del crédito y el comercio externo e interno; la exigencia de que ninguna empresa paralizará sus labores alegando disminución de utilidades; la toma por cuenta del gobierno de las importaciones de artículos de primera necesidad; así mismo se adoptarían medidas inmediatas para dar al pueblo vestuario, alimento y vivienda.<sup>99</sup> Es así que para alcanzar los objetivos recién mencionados, se diseña el “Plan Lagarrigue”, el cual es el programa de política económica creado por el profesor de matemáticas Alfredo Lagarrigue, quien pretendió sentar las bases para asegurar a todos los habitantes del país el derecho a la vida y al trabajo, con lo cual según él, se establecería ampliamente la justicia social en nuestro país. A pesar de los continuos golpes y contra golpes de estado que siguieron al derrocamiento del Presidente electo Juan Esteban Montero, Carlos Dávila logro mantenerse en la primera magistratura de la nación durante 100 días y dictar una serie de normas tendientes a implantar su ideología de corte socialista, entre las que destacan por su éxito la creación de un Banco del Estado y la organización del trabajo de los cesantes en los lavadero de oro. En medio del cúmulo de normas

---

<sup>94</sup> Predecesora de la ONU.

<sup>95</sup> CORREA. *Óp. Cit.* En n 92, P. 105

<sup>96</sup> Es elegido Presidente Juan Esteban Montero.

<sup>97</sup> GÓNGORA. *Óp. Cit.* En n 28, P.214

<sup>98</sup> Formalmente Marmaduque Grove sólo asume como Ministro de Guerra, tal como lo hiciera previamente Ibáñez.

<sup>99</sup> GÓNGORA. *Óp. Cit.* En n 28, P. 211

jurídicas dictadas durante su mandato, encontramos el Decreto Ley 520 del 30 de agosto de 1932.

El principal objetivo buscado con los preceptos legales que componen este decreto ley, en un país de grandes desigualdades socioeconómicas y de oportunidades, el cual desde sus inicios ha sido dirigido por unos pocos quienes han sido los únicos beneficiarios de las decisiones tomadas por ellos mismos; fue otorgar ciertas facultades al Estado en nombre de la sociedad toda, para planificar y desarrollar diversos aspectos de la economía nacional que pudiesen ayudar a un desarrollo más igualitario. Dicha normativa se centró especialmente en aquellos relacionados con la producción y distribución de artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual. De este modo se pretendió poder abastecer a todos los chilenos, de los diversos productos comprendidos en esta calificación, tendiendo a mejorar la calidad de vida de los más postergados.

Esos objetivos se lograrían a través de la creación de un nuevo organismo estatal, con personalidad jurídica y dependiente del Ministerio del Trabajo al cual se llamó Comisariato General de Precios y Subsistencias. A través de múltiples facultades que se le otorgaban a este organismo, y que analizaremos en profundidad más adelante, se le permitía al Estado ejercer un control del abastecimiento y calidad de ciertos productos imprescindibles para la población.

Elegido Alessandri Palma nuevamente a la presidencia del país, en octubre de 1932, volvió a instaurarse la normalidad constitucional, con funcionamiento pleno de la Carta Fundamental, elecciones democráticas periódicas y funcionamiento regular del poder legislativo. Esta situación se mantendría inalterable los siguientes 41 años, hasta la interrupción violenta del gobierno encabezado por Salvador Allende, llevada a cabo por las Fuerzas Armadas el 11 de septiembre de 1973.

Para el año 1970, el Decreto Ley 520 de 1932 había sido objeto de múltiples modificaciones, respecto de las cuales en este apartado sólo haremos una somera referencia a modo de síntesis histórica, y en las cuales ahondaremos en los apartados siguientes. No obstante lo cual, adelantamos que las referidas reformas al DL 520 fueron de las más diversas índoles, unas eran casi cosméticas en que se cambiaban un par de palabras o mejoraba la redacción de

algún artículo, mientras que otras alteraban las atribuciones del ente creado llegando incluso a eliminarlo por completo; por lo que para muchos podría ser casi irreconocible como antecesor de la normativa vigente en ese entonces.

La primera reforma de mediana importancia de la que fue objeto el DL 520, es la realizada por la ley N° 7.747 de 1943, el cual reduce la autonomía del ente creado, haciéndolo depender inmediatamente del Presidente de la República por medio del ministerio de economía<sup>100</sup>. Asimismo dos años después, en 1945, se dicta el reglamento encargado de regular la aplicación de la ley en lo no previsto por la misma.<sup>101</sup>

En los años siguientes, se producen una serie de nuevas modificaciones<sup>102</sup> que van a ir privando al Comisariato General de algunas de las atribuciones que se le habían conferido inicialmente, hasta llegar al segundo gobierno de Carlos Ibáñez del Campo que tuvo lugar entre los años 1952 y 1958. Durante el mandato de Ibáñez, y a través de los Decretos con Fuerza de Ley (en adelante DFL) 88 y 173, ambos de 1953, se termina por sustituir finalmente al Comisariato por una Superintendencia de Abastecimiento y Precios. No obstante la desaparición del Comisariato, la nueva entidad no sólo conservó las facultades que aún tenía su antecesor, sino que las vio ampliadas, según se verá en análisis pormenorizado posterior. Finalmente a fines del mismo año, 1953, se dicta el Decreto N° 1262, mediante el cual se fija el texto actualizado y refundido, eliminando posibles antinomias, discordancias y reduciendo la dispersión normativa.

Por último bajo el gobierno de Jorge Alessandri Rodríguez, cuyo periodo se inició en 1958, y quien más adelante fuera precisamente el candidato de la derecha en la elección

---

<sup>100</sup> Ley N° 7.747, del 24 de diciembre de 1943.

Artículo 18. El Comisariato General de Subsistencias y Precios estará bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Economía y Comercio.

Artículo 19. Las funciones que el decreto ley número 520, de 30 de Agosto de 1932, señala al Comisariato en todo cuanto se refiere al establecimiento de normas de general aplicación, corresponderán al Presidente de la República en la forma prescrita por el artículo anterior.

El Comisariato, en consecuencia, será el órgano ejecutivo de las resoluciones e instrucciones del Presidente de la República.

<sup>101</sup> Decreto N° 338, del 10 de marzo de 1945.

<sup>102</sup> Leyes N° 5.238 de 1932; N° 7.200 de 1942; N° 7.743 de 1943; N° 9.838 de 1950; y el DFL N° 45 de 1953.

presidencial 1970, se produce la última modificación estructural en esta materia.<sup>103</sup> Esta modificación se llevó a cabo a través del DFL N° 242 de 1960, el cual ordena la creación de un nuevo organismo estatal. El nuevo ente fue denominado Dirección de Industria y Comercio, el cual, según lo prescribe el artículo primero del citado precepto legal, dependerá Ministerio de Economía a través de la Subsecretaría de Industria y Comercio, y tendrá como función primordial el estar a cargo de la aplicación y control de la legislación vigente, en lo que se refiera a las industrias, el comercio y las cooperativas. De este modo se suprimen, entre otras entidades, la Superintendencia de Abastecimiento y Precios.<sup>104</sup>

Es a fines de la década del 60', durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva (1964-1970) y previo a la campaña presidencial de 1970, que tras un arduo análisis llevado a cabo por un grupo de juristas liderados por el connotado abogado Eduardo Novoa Monreal, quienes serían más tarde los asesores jurídicos de Salvador Allende durante su gobierno, encontraron en el Decreto Ley 520 de 1932, sumado a la otras normas de índole económico, laboral y de seguridad interior señaladas en el capítulo anterior la posibilidad de llevar a cabo un proceso transformador de la economía nacional, bajo los parámetros y dentro de los límites normativos vigentes en la época, para el caso en que no contara con las mayorías legislativas necesarias para cambiar dichos límites.

Es menester señalar que parte importante de la normas preceptuadas por el DL 520, sobre todo en lo referente a fijación de precios y de cuotas de producción a los comercios e industrias, habían sido aplicadas con anterioridad a la llegada de la Unidad Popular al poder, por los sucesivos gobiernos que tuvieron lugar desde la entrada en vigencia del citado decreto. No obstante lo anterior, también es importante apuntar, que nunca lo habían sido (aplicadas) las facultades que este otorgaba en sus artículos 4, 5, 6 y 7. Según veremos en el análisis

---

<sup>103</sup> Hubo algunos cambios durante el gobierno de Frei Montalva, pero se mantuvo la institucionalidad diseñada por el gobierno anterior.

<sup>104</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 242 de 1960.

Artículo 1. Créase una Dirección de Industria y Comercio, servicio dependiente del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Comercio e Industrias, que tendrá a su cargo la aplicación y control de la legislación vigente sobre industria, comercio y cooperativas.

Artículo 2. Suprímense la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, el Departamento de Industrias, el Departamento de Comercio Interno y el Departamento de Cooperativas, dependientes del Ministerio de Economía.



pormenorizado que haremos a continuación, son precisamente aquellas disposiciones las que permitían la expropiación de los comercios e industrias cuando concurrieran ciertas causales ahí descritas.

Su utilización durante el gobierno de Allende suscitó una ardua polémica con los partidos de oposición y otros organismos del Estado, como los Tribunales de Justicia y la Contraloría General de la República, respecto a la vigencia de aquella normativa, la constitucionalidad de la misma, así como la legalidad y juridicidad del modo en que el gobierno llevaba adelante su puesta en práctica. Es precisamente al análisis de estas controversias a las que nos abocaremos en el capítulo siguiente. Ahondaremos en las diferentes posturas que hubo respecto a la validez de esas normas, los duros cuestionamientos por parte de la oposición al uso que le dio el gobierno de Allende a dichas disposiciones legales, por cuanto según decían, se vulneró el espíritu de la norma y del ordenamiento jurídico en general, y también la fuerte crítica a la forma en que se originaba la concurrencia de las causales exigidas por la ley para que fuera procedente la expropiación.

Finalmente la “vida jurídica” del DL 520 llega a su término cuando un nuevo Decreto Ley, el 3.477 del 20 de septiembre de 1980, esta vez dictado por la junta militar encabezada por Augusto Pinochet Ugarte, deroga expresamente a través de su artículo 28 el polémico precepto legal.<sup>105</sup>

## **2. Contenido general del texto del Decreto Ley 520 dictado en 1932, y sus disposiciones principales.**

La norma en estudio tiene como característica relevante, según sus propios creadores<sup>106</sup>, el pretender generar un cambio profundo en el andamiaje de la industria y el comercio nacional. Se vale para ello de la creación de una nueva entidad, parte del aparato estatal, la cual tendrá una serie de facultades para adoptar las medidas que estime necesarias para la satisfacción de las

---

<sup>105</sup> Decreto Ley N° 3.477 de 1980, Artículo 28. Derogase el decreto ley número 520, de 1932.

<sup>106</sup> GÓNGORA. *Óp. Cit.* En n 28, Pp. 222-224

necesidades más vitales de la población. En ese sentido, a través de su articulado, el DL 520 reglamenta por un lado, los fines del nuevo organismo, su organización y atribuciones; y por el otro lado, sanciones aplicables a quien incumpla con las obligaciones o infrinja las prohibiciones derivadas de la normativa. También se incluyó en el decreto en comento un procedimiento especial a través del cual se aplicarán las sanciones previstas, y una acción pública mediante la cual iniciar dicho procedimiento. En definitiva, es una norma bastante completa y autosuficiente al momento de su aplicación.

El Decreto Ley 520 se dividía en títulos, a través de los cuales se organizaba su normativa de la siguiente manera:

- Título I : Disposiciones Generales
- Título II : Organización
- Título III : Atribuciones del Comisariato General
- Título IV : De las atribuciones de los Comisariatos Departamentales y Locales
- Título V : De los almacenes de los Comisariatos
- Título VI : De las cocinas populares
- Título VII : Penalidad
- Título VIII : Del Procedimiento
- Título IX : De la acción pública
- Título X : Régimen Económico
- Título Final

Para facilitar su análisis, alteraremos el orden original de estos títulos y los reagruparemos según las temáticas comunes a las que estos se refieren, haciendo mención a todos ellos pero sólo ahondando en los de mayor relevancia para el tema en estudio.

En primer lugar tenemos el título final, que con sólo tres artículos, se refiere a la entrada en vigencia de esta normativa, así como a la extensión y del modo en que se regulará su aplicación en lo no previsto, a través de la potestad reglamentaria del Presidente de la República.

Pasando al contenido mismo del texto legal, vemos que en su primer título se incluyen las “disposiciones generales” de la norma, las que serán sin duda, las más relevantes desde el punto de vista de su contenido para efectos de este trabajo. Esto en la medida que en ellas, además de crearse el nuevo ente llamado Comisariato General de Subsistencias y Precios, se señalan el objeto y finalidad de su creación, estableciendo también, una serie de definiciones conceptuales fundamentales para su aplicación, en la búsqueda del cumplimiento de dicha finalidad.

Es por eso que desglosaremos y comentaremos en mayor profundidad el contenido de este título, artículo por artículo, haciendo hincapié en las disposiciones más relevantes de su articulado para nuestro análisis, y dejando los artículos décimo y undécimo por ser irrelevantes para el objetivo de este trabajo.<sup>107</sup>

Artículo primero. El artículo primero determina la creación de la nueva institución ya mencionada con anterioridad, cuya denominación es Comisariato General de Subsistencias y Precios, estableciendo su dependencia directa del Ministerio del Trabajo.

Artículo segundo. En este artículo, los redactores de la norma establecen claramente el objetivo general de esta normativa y por ende del organismo creado para su consecución. Según prescribe el texto legal, este objetivo es “Asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida”. Aunque puede parecernos a primera vista más una declaración de principios, que el objetivo particular de una normativa determinada, así como lo eran parte importante de los derechos de las personas garantizados por la CPR de 1925, por eso llamados “derechos programáticos”; se diferenció de estos al señalar en los artículos siguientes el modo en que se obtendrán dichos objetivos y las herramientas con que contará la autoridad para asegurar su función. Además con esta declaración se deja en claro el cambio en el rol que históricamente había tenido el estado chileno en lo que a políticas sociales y calidad de vida de los habitantes significa, pasando a jugar un papel activo en dicho sentido y ayudando a conformar un Estado Social de Derecho.

---

<sup>107</sup> Ver articulado completo en Anexo.

Artículo tercero. Este precepto es de vital importancia, ya que él, dispone el modo específico en que deberá actuar el Comisariato con el propósito de mejorar la calidad de vida de los habitantes del país. De este modo se señala:

“La finalidad determinada en el artículo anterior se obtendrá de preferencia, mediante la adquisición y el control de la calidad y precio de los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual, en todo lo que respecta a alimentos, vestuario, calefacción, alumbrado, transportes, productos medicinales y materias primas de dichas especies y servicios, atendidos, para la fijación de precios, los costos de producción, gastos inevitables y utilidades legítimas”.

Artículo cuarto. En este caso también nos enfrentamos a un artículo de gran relevancia, para los propósitos de la coalición gobernante entre los años 1970 y 1973. En primer lugar en él se determinan por ley, ciertos bienes que se entenderán de utilidad pública para el sólo efecto de atender a las necesidades imperiosas de la subsistencia del pueblo. Es así que el legislador señala expresamente, que en esta definición quedan comprendidos, los predios agrícolas, las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad. Por tanto esta norma, en conjunto con el artículo precedente, delimita el ámbito de acción de la entidad interventora y los sectores de la economía nacional que quedan sometidos a su control.

En segundo lugar, pero no menos importante, se establece que los bienes comprendidos en la definición anterior, dada su naturaleza imprescindible para la subsistencia de la población, serán expropiables por determinación del Presidente de la República, en cuanto tengan lugar las situaciones señaladas taxativamente en los artículos 5 y 6 del mismo Decreto.

Con todo, queda aún una interrogante por resolver, y es precisamente el saber qué artículos se consideran de primera necesidad para los efectos de la aplicación de esta ley. La duda es zanjada por el art.22 del presente Decreto Ley, cuando al regular las atribuciones y ámbito de competencia del Comisariato General prescribe:

“Quedarán sujetos al control directo del Comisariato General de Subsistencias y Precios, la producción, manufactura, importación, exportación, distribución y transporte de los artículos

que el Presidente de la República declare de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a propuesta del Comisario General”.

Artículo quinto. El artículo quinto del DL 520 es el encargado de establecer uno de los presupuestos que dará lugar a la expropiación de los establecimientos industriales, comerciales y explotaciones agrícolas. Asimismo prescribe los pasos que deberá seguir la autoridad competente para llegar a decretarla.

En concreto, se señala que la situación de hecho que debe ocurrir, es que las entidades recién nombradas se encuentren en receso. El encargado de solicitar su expropiación será precisamente el Comisario General de Subsistencias y Precios, y la decisión definitiva deberá ser tomada por el Presidente de la República previo informe favorable del Consejo Técnico encargado del área económica a la cual pertenezca el comercio o industria a la cual se quiere aplicar la medida expropiatoria y del Consejo de Defensa Fiscal.<sup>108</sup>

Artículo sexto. En este caso nos enfrentamos a una disposición que a su vez, está compuesta por dos mandatos distintos. Esto porque la primera parte del precepto establece una nueva atribución al Presidente de la República, quien a propuesta del Comisario General “podrá imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine”; consagrando una vez más la idea que tenían los redactores de esta normativa en cuanto al rol del Estado como garante de la buena calidad de vida de los habitantes del país, el cual ejercería a través de un fuerte control del aparato productivo industrial y del comercio.

Acto seguido, y en directa relación con la atribución conferida en la primera parte del precepto, el legislador completa las causales de expropiación establecidas en el DL 520, complementando las estipuladas en el artículo precedente. La segunda parte del artículo sexto,

---

<sup>108</sup> Cuyo nombre fue cambiado a Consejo de Defensa del Estado en 1958, mediante el Decreto Supremo N° 3.560, consistente en el reglamento orgánico de la entidad.

faculta al Presidente de la República a decretarla cuando los dueños del establecimiento incumplan la obligación de producción o elaboración impuesta.

Artículo séptimo y octavo. Estos artículos establecen normas procedimentales, disponiendo la forma en que se llevará a cabo materialmente la expropiación y el devenir de los establecimientos expropiados.

Artículo noveno. Se otorga una nueva atribución al ejecutivo, que es la de declarar el estanco<sup>109</sup> de artículos de primera necesidad, cuya administración queda en manos del al Comisariato General.

Artículos decimosegundo y decimotercero. Por último y como un modo de tener a la vista, por parte del Comisariato, los antecedentes suficientes para poder ejercer las atribuciones otorgadas tanto en los artículos precedentes como en los posteriores, se instituye la obligación de los productores y distribuidores de los bienes sujetos al control del mismo, de dar cuenta de las existencias que posean, asegurándose eso si el carácter reservado de la información que se obtenga por este medio.

En un segundo grupo, tenemos normas de carácter más bien administrativo interno del Comisariato. Estas se encuentran agrupadas principalmente en los títulos II y X, que regulan la forma en que se debe constituir por todo el territorio nacional esta nueva institucionalidad; y sobre el régimen económico que le es aplicable, de cuya fiscalización queda a cargo la Contraloría General de la República. También hay normas de carácter administrativo interno del Comisariato en algunas de las disposiciones contenidas en los títulos III y IV, las que son dispuestas al establecer las atribuciones que tienen tanto el Comisariato General como los departamentales y locales, y cómo se relacionan entre ellos.

---

<sup>109</sup> Definición RAE: Embargo o prohibición del curso y venta libre de algunas cosas, o asiento que se hace para reservar exclusivamente las ventas de mercancías o géneros, fijando los precios a que se hayan de vender.

En el caso particular constituía la constitución de un monopolio en favor del Estado, respecto de la producción, distribución y ventas de los bienes sometidos a la medida.

Posteriormente encontramos los recién citados títulos III y IV, que al regular las atribuciones de los diversos comisariatos, terminan por dar forma a lo ya establecido en el título primero respecto a los objetivos de este ente y las facultades que se le otorgan en pos de cumplir con esos objetivos. En definitiva a través de estos títulos, por un lado se añaden posibles actuaciones a las que podría recurrir el Comisariato, y al mismo tiempo se le pone el límite a la facultad de intervenir en pos de velar por el bienestar de la ciudadanía. Se establece entre sus atribuciones, por ejemplo, ordenar o prohibir ciertas conductas de los productores y comerciantes. Otra atribución de relevancia para nuestro análisis que les es otorgada, es la de controlar y sancionar conductas contrarias a lo que hoy llamamos el “orden público económico”, cuando se dispone por ejemplo, la facultad que tiene de requisar y vender aquellas mercaderías en que exista acaparamiento o negativa de venta, sea esta injustificada o con fines especulativos. Asimismo es el encargado de resguardar los derechos del consumidor, para lo cual puede investigar los precios de venta y producción, así como, sancionar el expendio de artículos que hubiesen sido adulterados o que fueren nocivos para la salud.<sup>110</sup> Por último señalar que el mismo organismo será dota de las atribuciones requeridas para fiscalizar el cumplimiento de lo resuelto por este mismo organismo en atención a sus facultades.

Entre las facultades que aquí se estipulan, las que nos parecen más relevantes son las señalaremos a continuación.

En primer lugar están las facultades señaladas en el artículo 22, estableciéndose el control directo que el Comisario General de Subsistencias y Precios puede, y debe efectuar sobre toda la cadena de producción y distribución de aquellos artículos que el Presidente de la República declare de primera necesidad o de uso o consumo habitual.<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Se podría decir que es una especie de antecesor del Sernac y de la Fiscalía Nacional Económica.

<sup>111</sup> Decreto Ley N° 520, artículo 22. Quedarán sujetos al control directo del Comisariato General de Subsistencias y Precios, la producción, manufactura, importación, exportación, distribución y transporte de los artículos que el Presidente de la República declare de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a propuesta del Comisario General.

Otra atribución a destacar es la establecida en el art. 23 letra “a”. Este precepto, le otorga la facultad de dictar normas e impartir instrucciones para fijar los precios máximos de venta de ciertos artículos considerados imprescindibles.<sup>112</sup>

El art. 23 letra “e” le permite al Comisariato, tomar aquellas medidas necesarias para evitar que el acaparamiento en que pudiesen incurrir productores o distribuidores de los artículos antes señalados, provoque el desabastecimiento de la población respecto de los mismos artículos.<sup>113</sup>

Por último el art. 23 letra “r” del DL 520, establece como atribución del Comisariato la de clausurar a aquellos establecimientos comerciales e industriales que desobedezcan sus órdenes, constituyendo entonces la clausura del establecimiento, una sanción distinta de las señaladas con anterioridad en las disposiciones generales y de las que se prescriben en el título VII, especialmente dedicado a estipular sanciones para el incumplimiento de las obligaciones derivadas de este decreto o contravención de sus prohibiciones y.

Otra innovación del DL 520, es la creación de dos instituciones que vienen a relacionarse directamente con los ciudadanos, y no con los comerciantes e industriales como vimos en los preceptos anteriores. Estas entidades serán las encargadas de suministrar artículos de primera necesidad, sea de manera gratuita o a bajo costo, de modo de asegurar el acceso de toda la población a estos bienes. Me refiero a los almacenes de los comisariatos y a las cocinas populares, dispuestos en los títulos V y VI del decreto ley. En ellos se faculta al Comisariato General, para establecer almacenes para la venta de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, los cuales podrán tener el carácter de permanentes o transitorios; señalando así mismo que los dueños y tenedores de esta clase de bienes estarán obligados a consignarlos en dichos almacenes del modo indicado por la respectiva autoridad, para ser vendidos al precio

---

<sup>112</sup> Decreto Ley N° 520, artículo 23. Las atribuciones principales del Comisariato General son:

a) Dar a los Comisariatos Departamentales las normas sobre fijación de precios máximos de venta al consumidor, de los artículos de primera necesidad, relacionados con la salud, la alimentación, el vestuario, la calefacción, el alumbrado, la locomoción y otros, conforme a la nómina que haga el Presidente de la República. El Comisariato podrá también, cuando lo juzgue conveniente, fijar por sí mismo los precios que deban regir en los departamentos.

<sup>113</sup> Decreto Ley N° 520, artículo 23. Las atribuciones principales del Comisariato General son:

e) Dictar las medidas que estime necesarias para evitar el acaparamiento de los artículos de primera necesidad.



fijado, recibiendo como contrapartida, el valor equivalente al fijado para su distribución a productores y distribuidores mayoristas.<sup>114</sup> Por su parte el artículo 46 del referido texto normativo otorga al Comisariato General la atribución de establecer cocinas populares, las que estarán destinadas a proporcionar a la población comida a bajo precio, por cuenta del Estado chileno.

Por último tenemos los títulos VII, VIII y IX, que establecen un verdadero catálogo de sanciones adicionales a las señaladas con anterioridad para quienes infrinjan las disposiciones del DL 520, así como para quienes incumplan lo dispuesto por los diferentes comisariatos en virtud de las atribuciones de las que dispone. Dichas sanciones van desde multas a beneficio fiscal, hasta penas de presidio mayor en cualquiera de sus grados, lo que demuestra la amplitud de las medidas coercitivas que podía tomar el comisariato en el ejercicio de su autoridad. En relación a lo anterior, se determina el procedimiento a través del cual se podrán hacer efectivas dichas sanciones, y se regula una acción popular que permite a cualquier persona denunciar estas infracciones ante el comisariato correspondiente, por cuanto se entiende que dicho accionar perjudica a la sociedad toda.

### **3. Principales variaciones en el texto original hasta llegar al vigente al inicio del gobierno de la Unidad Popular.**

Como señalamos con anterioridad, desde su dictación el DL 520 de 1932 y hasta el año 1953 en que desaparece el Comisariato General, ha sido objeto de múltiples reformas. Es por eso que a finales de dicho año se dicta el decreto 1262 que siguiendo con el mandato del art. 2º transitorio del DFL N° 173 de 31 de julio de 1953, refunde el texto incorporando todas las variaciones de que había sido objeto dentro de ese periodo de poco más de dos décadas, permitiendo ordenar la dispersa normativa que existía al efecto.

Por lo tanto, la primera comparación la haremos a partir de ese texto refundido. De ese modo, se podrá comprender de mejor manera, que normas son las que realmente tuvieron a la

---

<sup>114</sup> Artículos 26 y siguientes del Decreto Ley N° 520 de 1932.

vista los partidarios del gobierno de Allende para usar como herramientas efectivas en la implementación de su programa de gobierno.

### **Reemplazo del Comisariato General de Subsistencias y Precios**

Para el año 1953 ha sido suprimido el Comisariato General de Subsistencias y Precios para dar lugar a la Superintendencia de Abastecimientos y Precios. Este nuevo organismo, posee una estructura y organización interna distinta a la del Comisariato, comenzando por el hecho de que depende del ministerio de Economía en lugar del Ministerio del Trabajo. Existen algunas diferencias en la redacción de las atribuciones del nuevo organismo, sobre todo en pos de hacer más explícitas algunas de estas, especialmente aquellas relativas a su rol en la planificación del sector económico. Otro ejemplo de estas diferencias tendientes a explicitar situaciones dudosas, es la incorporación expresa de los productos farmacéuticos a su control, aun cuando en el texto original bastaba con que fueran declarados de primera necesidad o consumo habitual.

No obstante lo anterior, sí hubo algunas variaciones que es menester señalar. En primer término, se hace una ampliación de los bienes sujetos a la regulación de la Superintendencia. El texto modificado señala en su artículo tercero, que la adquisición y control de calidad y precios se realizará sobre “artículos o bienes declarados esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual”, incorporando de este modo, los bienes que pudiesen ser declarados como esenciales y que hasta entonces no estaban comprendidos en su ámbito de competencia.

Otra diferencia que pudiese ser de alguna relevancia, es que al haberse suprimido los Consejos Técnicos sectoriales, sólo se requerirá el informe favorable del Consejo de Defensa Fiscal, respecto de la concurrencia de las causales de los arts. 5° y 6° para proceder a la expropiación de los establecimientos que incurrieren en ellas. Agregándose como medida que puede tomar la autoridad que ha realizado una expropiación por estas causales, la de vender en pública subasta las empresas que se expropian y no sólo explotarlas directamente como mandaba el texto original.

Por último el legislador adiciona un nuevo precepto, el cual se encuentra situado en el art. 11 de la ley y que viene a aclarar en qué situación quedan los terceros que tenían contratos vigentes con el expropiado, y así armonizar con la normativa del Código Civil al respecto. De esta manera se establece lo siguiente:

“Los actos de la Superintendencia serán considerados como de fuerza mayor para los efectos de las relaciones contractuales pactadas entre terceros”.

### **Creación de la Dirección de Industria y Comercio.**

La otra gran reforma en esta materia es la realizada durante el gobierno de Jorge Alessandri en el año 1960, la que dará su forma definitiva a la institucionalidad existente durante el gobierno de la Unidad Popular, además de ciertas modificaciones posteriores efectuadas durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, que más allá de simples retoques, terminaron siendo de vital importancia, como veremos más adelante.

Se trata del DFL 242 del 30 de marzo de 1960. A través de esta normativa, se crea un nuevo ente estatal, con competencias muchísimo más amplias de las que tuvieron, tanto el Comisariato como la Superintendencia; en la medida que este nuevo organismo, llamado Dirección de Industria y Comercio (Dirinco), quedó a cargo de la aplicación y control de toda la legislación vigente sobre industria, comercio y cooperativas. La nueva normativa mantiene la dependencia de Dirinco del Ministerio de Economía, según señala el art. 1º del citado decreto.<sup>115</sup>

En consecuencia, y según lo establece el artículo siguiente, se suprimen tanto la Superintendencia de Abastecimiento y Precios, como los Departamentos de Industrias, Comercio Interno y Cooperativas; cuyas competencias, funciones, personal y bienes quedan radicados en esta nueva entidad, en razón de lo prescrito en los arts. 2, 6, 7, transitorio 1º y transitorio 2º del DFL 242 de 1960.<sup>116</sup>

---

<sup>115</sup>Decreto con Fuerza de Ley N° 242 de 1960, artículo 1. Créase una Dirección de Industria y Comercio, servicio dependiente del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Comercio e Industrias, que tendrá a su cargo la aplicación y control de la legislación vigente sobre industria, comercio y cooperativas.

<sup>116</sup> Ver en anexo.

En cuanto a las atribuciones de la Dirinco, estas quedan reguladas básicamente en el artículo 6° del texto legal que la crea, el cual consagra las amplísimas competencias que tendrá la nueva institución y las múltiples materias dentro del área de la economía, de las que se deberá ocupar.

Cabe hacer mención especial de la letra “e” de dicho artículo, citado a continuación, que es precisamente la que hace subsistir plenamente vigentes las facultades que se le otorgaban al Comisario General primeramente y al Superintendente después, en relación a las expropiaciones de establecimientos comerciales e industriales. De este modo, durante el gobierno del Presidente Allende existió la posibilidad de hacer uso de dichos preceptos, los que en palabras de Eduardo Novoa Monreal, se constituyeron en “instrumentos jurídicos eficaces”, para llevar a cabo las profundas transformaciones que el gobierno de la Unidad Popular se había propuesto; pasando a formar parte estas disposiciones de los denominados “Resquicios Legales”.

El texto mencionado establece lo siguiente:

Artículo 6°.- Le corresponderá igualmente, ejercer las siguientes atribuciones, en conformidad a las leyes y reglamentos vigentes:

a) Supervigilar la aplicación de la legislación sobre industria, condiciones de instalación, requisitos técnicos, propiedad industrial y registros industriales.

b) Supervigilar la aplicación de la legislación vigente sobre comercio, costos, abastecimientos, precios y arriendos, y registros comerciales.

c) Supervigilar la aplicación de la legislación vigente sobre cooperativas, constitución, funcionamiento e intervención en la administración de estas entidades.

d) Dictar normas para la ejecución de las actividades señaladas en las letras precedentes, a través de todo el territorio nacional, por intermedio del Departamento de Oficinas Zonales.

e) Ejercer las atribuciones que otorgaba al Superintendente de Abastecimientos y Precios, el decreto ley N° 520, de 31 de Agosto de 1932, cuyo texto refundido fue fijado por el decreto de Economía número 1.262, de 30 de Diciembre de 1953, con excepción de las facultades señaladas en las letras f), g), l), s), t) y u) del artículo 22 del referido decreto ley, las que se entenderán radicadas en el Subsecretario de Comercio e Industrias.

f) Ejercer las atribuciones que las leyes vigentes otorgan al Director de Industrias, al Director de Comercio Interno y al Director de Cooperativas, con excepción de la facultad

concedida en el artículo 1° del decreto con fuerza de ley N° 375, de 27 de Julio de 1953, la que deberá ser ejercida por decreto del Ministerio de Economía, a propuesta de la Dirección.

### **Reformas introducidas por la ley N° 16.464.**

Al mencionar previamente el hecho de haberse realizado algunas modificaciones a la normativa vigente durante el gobierno demócrata-cristiano, en el poder entre los años 1964 y 1970, nos referíamos específicamente a la ley N° 16.464 de 25 de abril de 1966. Este texto legal dedica un título completo, Título V, de los Precios, a esta temática.<sup>117</sup> Entre las cosas relevantes, está por ejemplo el que rotula de modo expreso, ciertos bienes como de primera necesidad. Ejemplo de lo anterior son el art. 153 parte final y el primer párrafo del art. 177 cuando señalan respectivamente:

“...Decláranse de primera necesidad todos los artículos y servicios que sirvan de base a la determinación del índice de precios al consumidor”.<sup>118</sup>

“Decláranse artículos de uso o consumo habitual y sométense al régimen de fijación de precios, los repuestos, accesorios, lubricantes y demás implementos de fabricación nacional o extranjera que empleen para su mantención y funcionamiento los vehículos motorizados del transporte de pasajeros y de carga, destinados al servicio público...”<sup>119</sup>

---

<sup>117</sup> Ver texto completo del Título V en anexo.

<sup>118</sup> Ley N° 16.464, Artículo 153. Los productos de primera necesidad que se encuentren comprendidos en el régimen establecido en el decreto supremo N° 264, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, del 22 de Febrero de 1964, no podrán aumentar sus precios en más de un 13% durante el año 1966 sobre los vigentes al 31 de Diciembre de 1965, ni en más de un 35% sobre los vigentes al 31 de Diciembre de 1964.

Decláranse de primera necesidad todos los artículos y servicios que sirvan de base a la determinación del índice de precios al consumidor.

<sup>119</sup> Ley N° 16.464, Artículo 177. Declárense artículos de uso o consumo habitual y sométense al régimen de fijación de precios, los repuestos, accesorios, lubricantes y demás implementos de fabricación nacional o extranjera que empleen para su mantención y funcionamiento los vehículos motorizados del transporte de pasajeros y de carga, destinados al servicio público. El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción fijará los precios máximos de venta de estos artículos y dictará las normas necesarias para este objeto.

Los fabricantes de los productos nacionales o los importadores de los productos mencionados en el inciso precedente estarán obligados a vender directamente a las Cooperativas de empresarios del transporte público de pasajeros y carga cuando éstas lo soliciten y sólo para el abastecimiento de sus asociados, los repuestos, accesorios, lubricantes y demás implementos de uso o consumo en los vehículos

Por su parte, tal vez la más importante de las disposiciones contenidas en esta ley en relación a las facultades expropiatorias del Presidente de la República, a sugerencia de la Dirinco, es la expresada en el art. 154 de la ley en comento, ya que agrega tres causales a las señaladas de modo taxativo por los arts. 5 y 6 del decreto 1262 de 1953.<sup>120</sup> El citado artículo prescribe lo siguiente:

Artículo 154°- Los productores y distribuidores mayoristas de los artículos señalados en la disposición anterior que, por cualquier procedimiento, se nieguen injustificadamente a mantener un ritmo normal de producción, mantengan "stocks" ocultos o especulen en los precios, produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población, serán sancionados en la forma prevista en los artículos 5°, 6° y 25°, letra d) del decreto N° 1.262, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 18 de Noviembre de 1953.

De esta manera se incluyen en el escueto catálogo de causales de aplicación de las atribuciones previstas en los arts. 5 y 6 del decreto 1.262 de 1953, las de negación injustificada de mantener un ritmo normal de producción; mantención de stocks ocultos; y la especulación en los precios de los bienes señalados, siempre que esto provoque deficiencias en el abastecimiento de la población.

A mayor abundamiento y como corolario del gran poder de actuación que otorga al Estado chileno esta normativa, se encuentra el art. 180 de la misma ley, el cual al hacer el cierre al recién mencionado título de la ley N° 16.464, hace aplicable las sanciones del decreto 1.262 del año 1953, a todas las infracciones a la normativa establecida por este título y que no tenga prevista otra sanción especial.<sup>121</sup>

---

motorizados. El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción dictará las normas por las cuales deberá regirse esta comercialización.

<sup>120</sup> Texto legal que refunde modificaciones efectuadas al DL 520 de 1932.

<sup>121</sup> Ley N° 16.464, Artículo 180. Las infracciones a las disposiciones contenidas en los artículos precedentes de este Título, que no tengan señalada una sanción especial, serán sancionadas por el Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción con arreglo a las normas del decreto supremo N° 1.262, del 30 de Diciembre de 1953 y demás disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

En las mismas sanciones incurrirán quienes no presenten, dentro de los plazos que la autoridad determine, los datos que ésta solicite sobre su producción, existencia o distribución de artículos, bienes o servicios de primera necesidad; y quienes cometan falsedad en las declaraciones escritas hechas a la

Por último debemos mencionar el Decreto N° 1.379 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, del 21 de octubre de 1966. A través de esta norma fueron refundidas la Ley N° 16.464 y los demás textos legales vigentes, que regulaban materias relativas a costos, precios, comercialización y abastecimiento de bienes y servicios declarados de primera necesidad, en virtud del mandato contenido en el artículo 167 de la Ley N° 16.464, que le otorgó dicha facultad al Presidente de la República.<sup>122</sup>

Recapitulando, en el año 1970 tenemos un catálogo bastante amplio de bienes y de establecimientos productores, comercializadores o distribuidores de bienes o artículos considerados de primera necesidad o utilidad pública, y por ende, sujetos a la normativa derivada del DL 520 de 1932. Algunos han sido señalados de manera expresa, como ocurre con los productos farmacéuticos o más importante aún, aquellos que sirvan de base de cálculo para el Índice de Precios al Consumidor; y muchos otros quedan comprendidos en las disposiciones genéricas, bajos los rótulos de artículos de primera necesidad, de uso o consumo habitual, y aquellos que hayan sido declarados esenciales mediante la respectiva resolución, dictada por el ejecutivo. Son muy amplias también las facultades para declarar que un bien pertenece a dicha categoría, responsabilidad que recae en el Presidente de la República a proposición del Director de Dirinco.<sup>123</sup> Asimismo, se han ampliado ostensiblemente las causales de aplicación de la medida expropiatoria, como reacción sancionatoria de la autoridad frente al incumplimiento de las obligaciones establecidas en las normativas respectivas, las cuales para inicios del gobierno de la Unidad Popular, según explica Eduardo Novoa Monreal<sup>124</sup>, eran:

- Mantenerse en receso el respectivo establecimiento industrial o comercial. Significando esto que se haya producido una cesación o paralización de las actividades propias del establecimiento.

---

autoridad competente o en asientos de contabilidad o balances, en relación con la producción, existencia o distribución de artículos, bienes o servicios de primera necesidad.

<sup>122</sup> RODRÍGUEZ Elizondo, José y LATORRE Silva, Joaquín, *Procedimientos expropiatorios en el decreto-ley 520 de 1932*, *Revista de Derecho Público*, (13), 1971. P.103.

<sup>123</sup> Tal es la amplitud de dichas atribuciones que para principios de los 70' tenían ese carácter, televisores, automóviles, entradas al cine y espectáculos deportivos entre otros.

<sup>124</sup> NOVOA *Óp. Cit.* En n 59, Pp. 119-120

- No cumplir un productor con la obligación de producir o elaborar en su establecimiento los artículos de primera necesidad, en la calidad y condiciones que le haya ordenado el Presidente de la República.
- Negación injustificada de mantener un ritmo normal de producción, que produzca deficiencias de abastecimiento de la población.
- Mantener, por parte de productores a distribuidores mayoristas, stocks ocultos de artículos de primera necesidad, con las mismas consecuencias de la causal anterior.
- Especular con los precios de los productos de primera necesidad, también produciendo como consecuencia el desabastecimiento de la población.

#### **4. Aplicación de la normativa en estudio durante el gobierno de la Unidad Popular.**

Para el gobierno encabezado por Salvador Allende e integrado por el Partido Socialista, Partido Comunista, Partido Radical, el Movimiento de Acción Popular Unitario, el Partido de Izquierda Radical y la Acción Popular Independiente, conformando la coalición de gobierno llamada Unidad Popular,<sup>125</sup> los preceptos contenidos en el Decreto Ley 520 de 1932 y sus modificaciones posteriores fueron una herramienta fundamental, para poder comenzar la aplicación de su programa una vez instalados en el gobierno.

Como hemos señalado con anterioridad, la coalición gobernante, pretendía generar una profunda reestructuración y reconfiguración de la sociedad chilena, lo cual partía por cambiar el modelo institucional tanto en lo político como en lo socio-económico. La tarea no era nada fácil dadas las abundantes trabas que eran parte de la institucionalidad vigente, a lo que había que agregar la oposición de un sector importante de la ciudadanía.

Recordaremos una vez más que el compromiso de Salvador Allende era el de llevar a cabo su transformación dentro de la legalidad vigente, razón que nos permite entender que en su programa de gobierno se plantea la creación de una “Nueva Economía”, la cual no tendría el carácter absolutamente socialista que sus dirigentes y partidarios pretendían, sino que

---

<sup>125</sup> Durante el gobierno se integraron otros partidos políticos y movimientos sociales.



correspondía a un modelo económico de transición entre el capitalismo vigente y el socialismo al que se quería llegar en el mediano y largo plazo. Este modelo económico, según ellos, correspondería a los avances que se pudieran realizar en pos de la recuperación de las riquezas para los habitantes de la nación, dentro de un modelo político-económico que no había sido diseñado para ello.

Es en este contexto, que el gobierno y sus asesores jurídicos deciden utilizar esta normativa económica. Según asegura Eduardo Novoa Monreal, nunca pretendieron que fuera la solución definitiva, ni la forma a través de la cual se llevaría a cabo la reestructuración completa de la economía chilena; sino que la forma de ir avanzado en los objetivos propuestos en el programa, mientras se logran las mayorías legislativas suficientes para poder dictar una normativa definitiva acorde a sus intenciones.<sup>126</sup>

Según algunos de sus integrantes<sup>127 128</sup>, el pensamiento del gobierno era que con su elección se abría la posibilidad de una fuerte propagación de las ideas de izquierda, lo cual en su opinión se había visto refrendado por los buenos resultados en las elecciones municipales de 1971,<sup>129</sup> por lo que esperaban que fuera sólo cosa de tiempo para que llegaran las elecciones parlamentarias de 1973, en las que confiaban que conquistarían la mayoría parlamentaria que necesitaban. En el intertanto lo que en su opinión se debía hacer, era aguantar hasta esa fecha utilizando las armas jurídicas que tenían a la mano, precisamente los resquicios legales.

La aplicación por parte del gobierno de este cúmulo de normas para llevar a cabo su plan transformador de la economía nacional, generó una ardua disputa jurídica entre partidarios del gobierno y aquellos que se encontraban en la oposición política, cuyos argumentos analizaremos en el capítulo siguiente. En un principio los argumentos giraban alrededor de la vigencia de dichas normas y la constitucionalidad de las mismas, para luego dar paso a un debate centrado en el espíritu jurídico de la normativa y cuestionamientos sobre el modo en que el gobierno de Salvador Allende la estaba utilizando. Punto central de la discusión, fue además, determinar si correspondía al ejecutivo la atribución de establecer las empresas que debían pasar al área de

---

<sup>126</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57, P. 95.

<sup>127</sup> *Ibíd.* 48.

<sup>128</sup> *Ibíd.* P. 92

<sup>129</sup> La coalición de gobierno obtuvo la mayoría absoluta de los votos con el 50,4% de los votos.

propiedad social, a través de su potestad reglamentaria, o se requería la discusión y aprobación de una ley por parte del Congreso, que así lo dispusiera.

Finalmente y previo a entrar en la casuística de la utilización de las prerrogativas otorgadas al ejecutivo por el decreto N° 1.262 del año 1953, cabe mencionar dos situaciones que sin afectar el fondo del asunto en cuestión, hacen cambiar el panorama político-jurídico, por lo que es importante tenerlas a la vista para un mejor análisis posterior de las situaciones puntuales.

La primera de estas, es que la presión de la oposición parlamentaria al gobierno, y la tensión generada a raíz de la discusión político-jurídica sobre la legitimidad del uso de los citados preceptos, se hizo insostenible mucho antes de lo que el gobierno creía. Como consecuencia de lo anterior, las entidades que podrían haber ayudado en la resolución del conflicto generado de la aplicación por parte del gobierno de los “resquicios legales”, se declararon incompetentes o se encontraban abanderadas políticamente por uno de los dos bandos. Así sucedió con el Tribunal Constitucional, la Corte Suprema, la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado.

Reflejo de la situación descrita anteriormente, es que el gobierno, sin tener mayoría parlamentaria, envía un proyecto de ley de reforma constitucional que pretende instaurar la existencia de tres áreas de propiedad en la economía chilena y otorgar al Presidente las atribuciones necesarias para su formación. En la otra cara de la moneda, está el proyecto sobre el mismo tema y presentado al mismo tiempo, por los Senadores de la Democracia Cristiana Juan Hámilton y Renán Fuentealba, quienes pretendían poner término a la controversia mediante una reforma constitucional que creara las mismas tres áreas de propiedad de la economía que el proyecto de ley presentado por el gobierno, con la diferencia esencial, que dejaba en manos del congreso la atribución de decidir las empresas que podrían ser incorporadas a las áreas de propiedad social y mixta, derogando de paso parte importante de las atribuciones que otorgaba el decreto 1.262 de 1953 al Presidente de la República.

El segundo hecho que hace cambiar la situación prevista por la Unidad Popular para construir la estructura económica provisoria como camino al socialismo es el resultado de la

elección parlamentaria de 1973. El gobierno esperaba obtener la mayoría requerida para aprobar sus proyectos legales, incluido el de las tres áreas de propiedad de la economía, y la oposición alcanzar la mayoría necesaria para promover una acusación constitucional contra el Presidente de la República y así poder destituirlo. Finalmente el resultado fue insatisfactorio para unos y para otros, en la medida que el gobierno sólo obtuvo el 44,66% de los votos para diputados y el 46,59% para senadores, manteniendo su minoría parlamentaria en ambas cámaras. Se hizo así insalvable la situación por la vía legislativa; y la oposición, que obteniendo la mayoría con el 54,42%, en la elección de diputados y un 48,09% en la de senadores, estuvo lejos del quórum de dos tercios requerido para ejecutar sus planes.

Debemos tener presente que, según señalamos en el apartado final del capítulo tercero de esta memoria,<sup>130</sup> el poder ejecutivo contaba con tres mecanismos que le permitían tomar el control del aparato económico-industrial, las cuales le eran otorgadas por diversos preceptos legales, que hemos mencionado con anterioridad. Estas eran la intervención, la requisición y la expropiación de establecimientos comerciales e industriales. Hay que recordar, que la única de estas atribuciones que producía efectivamente un traspaso de la propiedad de la empresa, era la expropiación, las otras dos medidas eran solamente de carácter temporal, y afectaban sólo la administración de las empresas sometidas a ellas.

Esta aclaración es del todo relevante como se podrá apreciar más adelante, ya que tanto en esa época y como en la actualidad, existe diversidad de opiniones respecto de la presión que concertadamente habrían utilizado los trabajadores para que el gobierno decretara intervenciones, como un primer paso hacia la estatización de las empresas. El llamado “polo revolucionario” habría actuado promoviendo que los trabajadores generaran un estado de conflicto interno en las respectivas empresas, con el fin de forzar el cumplimiento de las causales que permitieran la toma de dichas medidas por parte de la autoridad.

---

<sup>130</sup> Ver página 65 de esta memoria.

#### **4.1 Algunos casos representativos de expropiación utilizando el Decreto Ley N° 520.**

Aún cuando, según expusimos en el apartado 2.1 de este capítulo<sup>131</sup>, para 1970 existían cinco causales que permitían la expropiación es establecimientos comerciales e industriales, en este apartado sólo haremos referencia a las dos causales contenidas originalmente en el Decreto Ley N°520 de 1932, posterior Decreto N° 1.262 de 1953,<sup>132</sup> ya que fueron las únicas que se intentó aplicar por parte del gobierno de Salvador Allende.

#### **Expropiación en virtud de la aplicación del artículo 5° del DL 520.**

La primera empresa a la que fue aplicada la medida expropiatoria contenida en el decreto 1.262 fue la fábrica textilera Bellavista-Tomé. Se trataba de una de las textileras más antiguas del país, ubicada en las cercanías de la ciudad de Concepción y que llevaba en receso desde septiembre de 1970.

La empresa de más de cien años de existencia, había empezado hacía ya unos años con conflictos laborales internos, esto desde que fuera adquirida por Teófilo Yarur. Muchos trabajadores acusaban problemas en el trato, así como un fuerte clima de inestabilidad laboral por los múltiples despidos que se habían efectuado, y que habían provocado varias huelgas en el correr de la década inmediatamente anterior al gobierno de la Unidad Popular.

Al asumir el gobierno Salvador Allende se encuentra con la situación de que esta empresa está paralizada hace dos meses, es por eso que durante el mismo mes, se inicia una investigación por parte de la Dirección de Industria y Comercio que permita recabar todos los antecedentes del caso. Dirinco evacúa el informe según el cual se cumplen las causales prescritas en el Decreto N° 1.262 para proceder a la expropiación del establecimiento<sup>133</sup>, solicitando, se proceda a dictar el correspondiente decreto de expropiación. Acto seguido, el ejecutivo le envían todos los antecedentes al Consejo de Defensa de Estado, para que éste evacue

---

<sup>131</sup> Ver página 76 de esta memoria.

<sup>132</sup> Artículos 5° y 6° del Decreto.

<sup>133</sup> Comunicación contenida en el oficio N° 1.525 de 27 de noviembre de 1970.

un informe al respecto<sup>134</sup>. En el caso que dicho informe fuera favorable se habrían cumplido los requisitos establecidos en la legislación vigente para llevar a cabo el acto expropiatorio.

Por tratarse del primer intento de aplicación de esa normativa, el Consejo debió hacer un exhaustivo análisis que se extendió sobre la vigencia de la normativa referida por el ejecutivo, sobre la constitucionalidad de la misma, y finalmente sobre la situación de hecho que daba lugar a la causal expropiatoria. El Consejo emite su dictamen,<sup>135</sup> en el cual informa favorablemente la expropiación, fundándose en primer lugar, en que la normativa referente a los arts. 4 y 5 del DL 520 de 1932 estarían plenamente vigentes al ser recogidos por los mismos artículos del Decreto N° 1.262 de 1953 y haber sido posteriormente integradas a las atribuciones de la Dirinco en el Decreto N° 242 del año 1960. En segundo lugar, respecto de la situación de hecho, establece que existen los antecedentes, obtenidos de diversos informes, de ser efectiva la paralización del establecimiento. Con lo cual quedaría cumplida la causal establecida por el art.5 del decreto 1.262 de 1953. Asimismo se señala que siendo la fábrica Bellavista productora de casimires y otras telas, las cuales han sido declaradas artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual por el Decreto Supremo N° 257, del año 1964; a lo que agrega el Consejo de Defensa del Estado, que en consideración a que los productos textiles son básicos para la industria del vestuario y por ende indispensables para atender las necesidades mínimas de los habitantes de la república, se daría cumplimiento a lo requerido en el art.4 del decreto 1.262, en cuanto a los bienes que deben producir quienes quedan sometidos a esta legislación.

En definitiva el Consejo de Defensa del Estado emite su informe favorable y con eso deja el camino abierto al gobierno a que practique la expropiación.

Unos días después el ejecutivo emite el decreto de expropiación correspondiente y la Contraloría General de la República a su vez, efectúa la toma de razón de la actuación del ejecutivo, certificando que el acto administrativo efectuado por la autoridad competente para hacerlo, era conforme a la ley y realizado de acuerdo a los procedimientos establecidos por la misma.

---

<sup>134</sup> Comunicación contenida en el oficio N° 2.035 de 27 de noviembre de 1970.

<sup>135</sup> Dictamen del Consejo de Defensa del Estado N° 848 de 1970.

### **Expropiación en virtud de la aplicación del artículo 6° del DL 520.**

Representativo es también el caso de Hilanderías Andina S.A., por cuanto fue uno de los pocos intentos de aplicación de la causal de expropiación contenida en el art.6 del Decreto N° 1.262, por parte del gobierno de la Unidad Popular. Esta causal consistía en el incumplimiento de la orden emanada del Presidente de la República del fabricar o elaborar los productos de primera necesidad señalados, en las cantidades y calidades determinados por dicha autoridad.

Con fecha 6 de agosto de 1971, el Ministerio de Economía emitió un decreto estableciendo el contingente de producción de debía mantener la industria en comento, dentro de cierto periodo de tiempo.<sup>136</sup> Según el informe emitido por Julio Del Río, Director del Departamento de Abastecimiento de Dirinco, la empresa no habría cumplido con su obligación de producción decretada con anterioridad por el gobierno, lo cual habría sido constatado por la investigación realizada por Dirinco, y ratificado en la declaración jurada del Gerente de Hilanderías Andina.<sup>137</sup>

Teniendo estos antecedentes, el Ministerio de Economía solicita el pronunciamiento del Consejo de Defensa de Estado previo a la dictación del Decreto de expropiación.<sup>138</sup> Finalmente el consejo dictamina<sup>139</sup>, previniendo que todos los antecedentes que se tuvieron a la vista fueron aportados por Dirinco, que no habiendo otros antecedentes que contradigan los ya analizados, se informa favorablemente la expropiación de Hilanderías Andina S.A, por cumplirse las exigencias establecidas por el Decreto N° 1.262.

---

<sup>136</sup> Decreto Supremo N° 661 del Ministerio de Economía, de 6 de agosto de 1971.

<sup>137</sup> LÓPEZ, Gloria y OYHARCABAL Marcelo. *La expropiación en Chile durante el periodo 1970-1973 y los dictámenes del Consejo de Defensa del Estado*. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, Chile, 1997. P. 222

<sup>138</sup> Oficio N° 258 de 23 de marzo de 1972.

<sup>139</sup> Dictamen CDE N° 149 de 29 de marzo de 1972

## **CAPITULO V: Análisis de la legalidad y juridicidad de la aplicación del Decreto Ley N° 520 para la construcción del área de propiedad social.**

### **1. Discusión doctrinaria y análisis crítico.**

Según hemos señalado en reiteradas ocasiones en los capítulos anteriores, la utilización por parte del gobierno de la Unidad Popular del Decreto Ley N°520 del año 1932 fue objeto de fuertes discusiones en el ámbito jurídico.

Desde que fue dictado el primer decreto de expropiación conforme a dicha normativa, la oposición política de la época realizó duros cuestionamientos sobre su legitimidad, tildándola de “resquicio legal”, ya que según la opinión de sus integrantes constituía “...un manejo arbitrario de disposiciones olvidadas o de vacíos legales o la interpretación torcida de normas administrativas, para conseguir fines revolucionarios, entre ellos la confiscación de bienes muebles e inmuebles cubierta por una legalidad aparente.”<sup>140</sup> Por el contrario los partidarios del gobierno afirmaban que se trataba de la “...la hábil utilización de preceptos legales válidos y vigentes aunque poco conocidos, destinada a evitar el cerco legal que la oposición de derecha preparó para frustrar la acción gubernativa del Presidente Allende”.<sup>141</sup>

Esta diferencia de opinión respecto a la legitimidad de las normas jurídicas utilizadas por el gobierno de Allende para transformar la economía nacional, desembocó en arduas discusiones entre sus detractores, entre los que se encontraron los abogados Alejandro Silva Bascuñán, destacado constitucionalista de la Universidad Católica de Chile, Eduardo Soto Kloss, profesor de derecho administrativo de la Universidad de Chile y Julio Philippi, abogado de la Universidad Católica de Chile que a la época se había desempeñado en tres carteras ministeriales durante la presidencia de Jorge Alessandri Rodríguez. Entre los defensores de estas medidas destacan principalmente el Presidente del Consejo de Defensa del Estado e ideólogo de esta vía, Eduardo Novoa Monreal; el abogado de la Universidad de Chile Enrique Silva Cimma, quien fuese Presidente del Tribunal Constitucional durante el gobierno de Allende, habiendo ejercido

---

<sup>140</sup> FONTAINE, Arturo. *Todos querían la revolución. Chile 1964-1963*. Tercera edición, Santiago, Ed. Zigzag, 2000. P. 95

<sup>141</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57, P.7.

previamente el cargo de Contralor General de la República entre los años 1959 y 1967; y el abogado y profesor de derecho internacional de la Universidad de Chile José Rodríguez Elizondo, cuyos análisis sumados a los de otros juristas que veremos conforme avance este capítulo, nos permitirán sopesar los argumentos de ambos bandos, gobierno y oposición.

Es menester señalar que, lamentablemente, existen pocos textos puramente jurídicos que se refieran a estas controversias. En el contexto nacional e internacional en que tuvo lugar esta discusión, con una sociedad totalmente polarizada y sesgada en sus posiciones ideológicas, las pasiones y las descalificaciones personales tendieron a primar sobre el razonamiento jurídico. Esto se ve reflejado en que la mayoría de los escritos disponibles, o son textos periodísticos, o se trata de opiniones vertidas por juristas en inserciones o entrevistas en diarios de la época, o comentarios de juristas que fueron recogidos en otros escritos, faltando estudios serios que hicieran un análisis jurídico más profundo del tema. Del mismo modo, debemos señalar que dado el rol fundamental que cumplió el diario El Mercurio en la oposición al gobierno de Allende, y especialmente a su proyecto transformador de la economía nacional, no es posible apartar de esta discusión las opiniones vertidas por sus columnistas en relación al tema en estudio, las que nos ayudarán a conformar el escenario en que se dio esta controversia.

Asimismo, hubo durante los casi tres años que duró el gobierno de la Unidad popular, pronunciamientos de parte del Consejo de Defensa del Estado y de la Contraloría General de la República respecto del uso del DL 520 para llevar a efecto expropiaciones de establecimientos comerciales e industriales, a través de la Dirinco, algunos de los cuales también analizaremos a continuación.

Con el fin de dar un orden que permita una mejor comprensión de las diversas aristas de esta disputa, es que se tratará de modo separado según el tema específico al que se refiere la controversia.



## 1.1 Legitimidad de origen

El primer cuestionamiento que tuvo lugar en relación a la legitimidad del Decreto Ley 520 de 1932, fue referente a la forma de dictación del mismo. Según señalamos en el capítulo anterior, la entrada en vigencia de dicha normativa tuvo lugar bajo el gobierno de facto encabezado por Carlos Dávila, por lo que su dictación se realizó sin la participación del Congreso cuyas funciones se encontraban suspendidas.<sup>142</sup>

Para poder analizar la legitimidad de la normativa en cuestión, que tiene esta denominación “extraña” de Decreto-Ley, es necesario previamente, tener claro la forma en que estaba compuesto el ordenamiento jurídico chileno en cuanto a los tipos de normas jurídicas que lo integraban, el origen que éstas podían tener, y su fuerza normativa. Sólo de este modo podremos comprender que diferenciaba a esta norma del resto de las leyes vigentes en aquella época, y por ende los cuestionamientos que hubo sobre ellas.

En nuestro ordenamiento jurídico, es posible distinguir diversas categorías de normas jurídicas, de diversos rangos y orígenes, las cuales conviven en su interior. Dentro de ellas cabe destacar la Constitución Política como ley suprema de la nación, la cual es fruto de la actividad del constituyente y se encuentra en el tope de la pirámide normativa. Por tanto, todas las otras normas jurídicas que compongan el ordenamiento jurídico deben necesariamente sujetarse a ella.

En una segunda categoría, inferior a la del recién citado texto constitucional, se encuentran las leyes. El significado de la voz “ley”, se encuentra definido expresamente en el artículo primero de nuestro Código Civil<sup>143</sup>. Entendiéndose entonces por ley, aquella norma jurídica de carácter generalmente obligatorio que ha sido dictada por el poder legislativo, por mandato y en la forma prescrita por el constituyente.

Aún cuando existen otras normas jurídicas, la última a que haremos referencia en este apartado es al reglamento. Dicha norma tiene una categoría aún inferior a la de la ley, emanando

---

<sup>142</sup> Ver página 59 de esta memoria.

<sup>143</sup> Código Civil, Artículo 1. “*La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite*”.

de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo radicada principalmente en el Presidente de la República. Se ha sostenido habitualmente, que esta potestad reglamentaria le ha sido conferida al Presidente de la República con el objetivo de que a través de ésta, el ejecutivo pueda dictar aquellas normas jurídicas que sean necesarias para la aplicación de las leyes que hubiesen sido aprobadas por el Poder Legislativo y que así lo requieran, o bien, aquellas normas jurídicas que sean necesarias para llevar a cabo la función de gobernar y administrar el Estado.<sup>144</sup>

Es así, que se ha denominado decreto a todo mandato escrito y revestido de las demás formalidades prescritas por el ordenamiento jurídico, siempre que éste haya sido dictado unilateralmente por la autoridad administrativa, en el ejercicio de sus atribuciones, ya citadas en el párrafo anterior. Cuando dicho decreto ha sido dictado directamente por el Presidente de la República, se le denomina decreto supremo.

Existe en nuestro ordenamiento jurídico dos categorías normativas que no calzan plenamente con las descripciones recién realizadas respecto de las leyes y los decretos, estos son los decretos con fuerza de ley y los decretos leyes. Cierta doctrina las ha nombrado a ambas como decretos-leyes en un sentido amplio, existiendo como subcategorías de ésta los decretos con fuerza de ley y los decretos leyes propiamente tales.<sup>145</sup> Por su parte Enrique Silva Cimma se ha referido a ellas como legislación irregular, en la medida que estas nacen de un modo distinto al establecido por el mismo ordenamiento jurídico, a través de la Constitución y las leyes, para la formación de la legislación del país.

La denominación dada a estas categorías normativas denota la existencia en ellas de algunas características propias de las leyes y otras propias de los decretos. De este modo el profesor Antonio Vodanovic las define del siguiente modo:

---

<sup>144</sup> VODANOVIC H., Antonio. *Manual de derecho civil: Partes preliminar y general*. Santiago, Ed. Jurídica, 2001. P.54

<sup>145</sup> *Ibíd.* 60.

“...Decretos que contienen reglas sobre materias propias de ley. Son decretos por la forma en que se dictan, y leyes, por el contenido, por las materias a que se refieren, por su fondo.”<sup>146</sup>

La Constitución Política de 1925, vigente en el periodo en estudio, no hace referencia alguna a la posibilidad de que el poder ejecutivo dicto normas que tengan rango legal, ni que se refieran a las materias que el mismo texto constitucional ha reservado para ser reguladas por ley. De hecho, al encontrarse en periodo de redacción la Constitución de 1925 el Presidente de la República de la época, Arturo Alessandri Palma, propuso que se incluyera en la Carta Fundamental un artículo que permitiera al Presidente de la república dictar ciertas leyes, con sujeción a las normas generales que el Congreso Nacional le fije, sin embargo, dicha proposición fue rechazada y excluida por la comisión encargada de redactar el texto normativo.

Para cierta parte de la doctrina la exclusión de esta facultad del texto constitucional equivale a una prohibición de llevarla cabo, por cuanto según dicen, en derecho público sólo se puede hacer lo que la ley expresamente permite, y en este caso la Constitución Política no dice nada al respecto. No obstante lo anterior, la realidad del periodo comprendido entre los años 1925 y 1973, nos muestra que si se dictaron tanto decretos con fuerza de ley, como decretos leyes.

Para entrar a la discusión sobre la legitimidad de origen del DL 520 de 1932, nos queda aún distinguir las diferencias entre los decretos con fuerza de ley y los decretos leyes, que hace que sólo estos últimos hayan sido cuestionados posteriormente.

Vodanovic definió los decretos con fuerza de ley como “los decretos que, por expresa autorización de una ley, dicta el Presidente de la República sobre algunos asuntos que son materia de ley”. Para Vodanovic el nombre se explicaría porque son dictados, en cuanto a sus formalidades, como decretos, pero una vez emitidos adquieren la fuerza normativa de una ley. A través de esta fórmula en que el Congreso Nacional a quien la nación mediante el texto constitucional le ha conferido la facultad dictar las leyes de la república, delega parte de dicha facultad al Presidente de la República de modo de poder acelerar el trabajo legislativo en ciertas

---

<sup>146</sup> *Ibíd.*

materias o circunstancias en que se hace necesario para el bien de los habitantes del país, se salva lo omisión de la Constitución de 1925.

En el caso de los numerosos decretos con fuerza de ley dictados con posterioridad a la entrada en vigencia de la Constitución Política de 1925, aún cuando parte de la doctrina nacional tuvo reparos respecto a la facultad del Congreso de delegar alguna de las facultades que le habían sido conferidas por la nación, el hecho de que el órgano legislativo mediante diversas leyes fuera estableciendo, muchas veces por periodos de tiempo acotados, que legislación podía ser dictada directamente por el Presidente de la República, no supuso mayor oposición. Del mismo modo se pronunció la jurisprudencia a través del máximo tribunal, la Corte Suprema, considerando que la citación de decretos con fuerza de ley no implica una transgresión del texto constitucional, ni una vulneración del principio de separación de los poderes del Estado.<sup>147</sup>

Situación totalmente distinta es la relativa a los decretos leyes propiamente tales, los cuales a diferencia de los decretos con fuerza de ley, son dictados por el poder ejecutivo sin autorización alguna del Congreso y por la sola voluntad del gobernante. Según Silva Cimma, no obstante la existencia de norma constitucionales que conforman el estado de derecho determinando las atribuciones de cada Poder del Estado y que consagran entre otros principios la división de dicho Poderes, circunstancias de todo orden acontecen en la vida de los Estados que los obligan a buscar soluciones legislativa cuando el Congreso no está en condiciones de hacerlo. Estas causas, según Silva Cimma pueden ir desde una emergencia natural, hasta el advenimiento de un régimen de facto, todas las cuales provocan un quebrantamiento de la normalidad jurídica el que debe ser soslayado mientras no sea posible restablecer dicha normalidad. Es el decreto de ley, en definitiva, el instrumento legislativo básico ante la imposibilidad del Congresos de llevar a cabo las funciones que le han sido conferidas por mandato constitucional, por lo cual se ha transformado en el instrumento jurídico legislativo por excelencia de los gobierno de facto. Tanto en aquella época, como con posterioridad al golpe de estado de 1973, el instrumento jurídico a través del cual el gobierno legislaba en condiciones de que le Congreso se mantenía clausurado por la fuerza.

---

<sup>147</sup> Sentencia de la Excma. Corte Suprema, de fecha 13 de septiembre de 1932.

Como señalamos previamente, el Decreto Ley N°520 de 1932 a través del cual el gobierno de la Unidad Popular intentó llevar adelante parte de su política de reforma económica, es precisamente una normativa dictada por un gobierno autoimpuesto por la fuerza, el cual mantuvo en receso de funciones al Congreso Nacional, y se dedicó a dictar directamente aquella normativa que estimaron necesaria para mejorar los diversos problemas que aquejaban el país.

Es por esto que según sus detractores, dicha normativa carecería de toda validez, por cuanto no representaba la voluntad soberana de la nación, como prescribe el artículo primero del Código Civil<sup>148</sup>, ni tampoco se respetaron los procedimientos establecidos por el mismo cuerpo legal y por la Constitución Política de la República para la formación y entrada en vigencia de las leyes. Por el contrario, creían que dicho precepto legal “únicamente expresaba la voluntad de los usurpadores del poder”.<sup>149</sup>

En un principio quienes realizaron las principales críticas respecto a este aspecto del DL 520 fueron los columnistas del diario de circulación nacional, El Mercurio, seguidas por el Presidente del Colegio de Abogados Alejandro Silva Bascuñán. El citado medio de prensa en sus edición del día 13 de agosto de 1971, se refirió al Decreto Ley 520 de 1932 como “...disposiciones olvidadas y de dudosa validez...”<sup>150</sup> a lo que agregaba que se trataba de “...disposiciones dictadas a espaldas del Poder Legislativo, hace más de cuarenta años, por una junta militar de vida efímera, y sacadas a la luz mediante proezas de laboratorio...”<sup>151</sup> Por su parte Silva, sin discutir directamente sobre la validez, observancia, obligatoriedad e imperio del Decreto Ley 520 de 1932 en razón de su origen, lo catalogó de “texto de dudosa vigencia, contradictoria interpretación y procedencia espuria”, poniendo en duda la legitimidad de los mismos.

En la posición contraria, se señaló que esta discusión sobre la legitimidad de origen de las normas dictadas por las sucesivas juntas de gobierno que estuvieron al mando del país

---

<sup>148</sup> Ver cita N° 129, en página 89 de esta memoria.

<sup>149</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57.

<sup>150</sup> BRAHM, Enrique. *La Perversión de la cultura jurídica chilena durante el gobierno de la Unidad Popular. “Resquicios legales” y derecho de propiedad.* Revista Chilena de Historia del Derecho, (18): 335, 1999. P. 337.

<sup>151</sup> EDITORIAL. *Contra la Constitución.* El Mercurio, Santiago, Chile, 13 de agosto de 1971. P.2.

durante el año 1932,<sup>152</sup> ya había tenido lugar, y había sido zanjada. Inmediatamente retornada la normalidad democrática a nuestro país, se comenzó a discutir sobre la legitimidad de la copiosa legislación dictada en el periodo antes señalado, estableciéndose incluso, una comisión encargada de estudiar esta problemática en el año 1933.

En nuestra opinión, para analizar cual postura debiera primar sobre la otra, es menester señalar que el análisis debe ser hecho en relación a cualquier ley dictada por un gobierno de facto, dado que en este aspecto, el Decreto Ley 520 de 1932 no se diferencia en nada de ninguno de los otros decretos leyes dictados a lo largo de nuestra historia republicana. Es por esto que la determinación de la legitimidad o ilegitimidad de este tipo de normas jurídicas, debe ser aplicable a la totalidad de ellas, y no desde las posiciones ideológicas del caso particular.

Para poder llegar a una conclusión legítima, creemos es de vital importancia explicitar cual ha sido el trato que han recibido los decretos leyes, dentro de nuestra historia reciente.

Según señalamos al inicio de este capítulo, una vez retornada la normalidad democrática tras la seguidilla de juntas militares que gobernó el país durante el año 1932, el ejecutivo decidió convocar a una comisión que informara respecto de la legitimidad del cúmulo de disposiciones legales dictadas durante los recientes gobiernos de facto.

En la citada instancia, participaron connotados juristas, entre los cuales destacan Luis Claro Solar, Arturo Alessandri Rodríguez y el ex Presidente de la República, don Juan Esteban Montero. En un informe preliminar, redactado por Claro Solar y Vergara, se señalaba que ellos se inclinaban por la nulidad de todos los textos normativos dictados por el gobierno de facto, haciendo aplicación expresa de lo prescrito por el artículo 4º de la Constitución Política de 1925 vigente a la fecha. Dicho precepto establecía:

“Ninguna magistratura, ninguna persona, ni reunión de personas pueden atribuirse, ni aún a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derecho que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes. Todo acto en contravención a este artículo es nulo.”

---

<sup>152</sup> Ver en Capítulo IV de esta memoria.

Por su parte en el informe final, redactado por don Arturo Alessandri Rodríguez, éste hace constar su opinión, no obstante ser minoría al interior de la Comisión Presidencial. El documento elaborado por Alessandri Rodríguez<sup>153</sup>, sostuvo que, “aunque en principio estima nulos todos los Decretos Leyes por las razones expuestas por Claro Solar y Vergara, existen salvedades en que hay que distinguir...”

Lo que según Alessandri se debía distinguir, es la existencia de tres grupos de decretos leyes, los cuales debían ser objetos de tratamiento diverso. En primer lugar nombra los decretos leyes que tuvieron por objeto volver el país a la normalidad constitucional, los que en su opinión tendrían pleno valor, por cuanto la nación depositaria de la soberanía los habría ratificado y sancionado al concurrir a las elecciones ordenadas por ellos.

En segundo término se refiere a todas aquellas normas jurídicas dictadas por los gobiernos de facto que estuvieron en el poder, y que posteriormente hubieren sido modificados total o parcialmente por el congreso cuando éste reanudó sus funciones, los que para él, están plenamente vigente, señalando que, “El hecho de que el poder legislativo, a quien la Constitución confiere la facultad de dictar leyes, los haya modificado en una u otra forma, demuestra que, en lo demás, los acepta y mantiene. Las modificaciones introducidas en un decreto ley importan, en realidad, la ratificación de los preceptos que no han sido modificados o derogados”.<sup>154</sup>

Por último se refiere Alessandri a aquellos decretos leyes que no hubieren sufrido modificación por parte del Congreso Nacional, los cuales en su opinión carecerían de todo valor.

No obstante lo señalado en los párrafos inmediatamente anteriores, respecto del análisis hecho por Alessandri Rodríguez, al concluir su informe él mismo sostuvo que siendo el objetivo de la comisión llegar a una solución definitiva, y según su opinión, teniendo en cuenta que los Tribunales de Justicia, especialmente la Corte Suprema, han reconocido los decretos leyes como ley de la República dándoles plena aplicación, recomendó al Congreso despachar una ley en que

---

<sup>153</sup> CHILE. *Informe jurídico: de la Comisión nombrada por el Supremo Gobierno para el estudio de los decretos leyes y decretos con fuerza de ley*. Santiago, Ed. Progreso, 1933. P. 38.

<sup>154</sup> *Ibíd.* 39.

se señale cuáles decretos leyes son ratificados y cuáles se deja sin efecto, de modo de zanjar definitivamente la disparidad de opiniones.<sup>155</sup> Ésta última recomendación no fue finalmente tomada en cuenta, dando lugar a las controversias generadas al respecto en las décadas posteriores.

Posteriormente, en el año 1934, el Boletín del Seminario de Derecho Público de la Universidad de Chile publica un trabajo del profesor de derecho administrativo de esa universidad, Alex Varela, quién analiza la validez de las normas jurídicas que por mandato constitucional debieron ser dictadas por el Congreso, y en los hechos fueron dictadas por el ejecutivo.

Señala Varela que en el derecho comparado vigente en la década de 1930, había textos constitucionales que expresamente permitían la dictación de cierta legislación de urgencia, cuando el Congreso estuviere impedido de funcionar por fuerza mayor. Dicho texto constitucional se pronuncia sobre la posibilidad de que la imposibilidad de sesionar del Congreso sea producto de catástrofes naturales o bien obra del ser humano, disponiendo que con el objetivo de adecuar el ordenamiento jurídico a las nuevas circunstancias, se autoriza la dictación de normas jurídicas, normalmente reservadas para el Poder Legislativo, lo sean por el Poder Ejecutivo. Enumera Varela entre éstas, la Constitución de Prusia, la de Polonia y la española.

Asimismo, dicho autor sostuvo que existían otros países en que ésta acción estaría expresamente prohibida, como Inglaterra, Francia y Bélgica. No pudiendo el gobierno aducir pretexto o circunstancia alguna que le permitiese dictar normas jurídicas reemplazando la labor que la Constitución encomienda al Congreso Nacional.

Por su parte la Constitución chilena no autoriza expresamente, ningún sentido, la dictación de decretos leyes, pero tampoco lo prohíbe. No obstante, según Varela, del espíritu de la Constitución Política de 1925 se podría inferir oposición a estas actuaciones.<sup>156</sup>

---

<sup>155</sup> *Ibíd.* 40.

<sup>156</sup> VARELA Caballero, Alex. *Decretos con Fuerza de Ley y Decretos-Leyes*. Boletín del Seminario de Derecho Público, 2, 1933. Pp. 62-63.



Más adelante reseña Varela que en el caso chileno, que es el que lo ocupaba en su análisis, “se conoció” de la dictación de este tipo de normas jurídicas en dos periodos, de septiembre del año 1924 a diciembre de 1925 y de junio a septiembre del año 1932, precisamente cuando ocurrió la dictación del Decreto Ley N° 520 en estudio. Siendo un hecho indesmentible que la jurisprudencia nacional ha optado preferentemente por aceptar la validez de estas normas, sobre todo cuando han sido objeto de modificaciones posteriores por parte del Congreso, con lo cual adhiere a la tesis de Alessandri.

Para demostrar lo anterior, se refiere el profesor Varela a una sentencia pronunciada por la Corte Suprema de justicia y redactada por su Presidente don Braulio Moreno, con fecha 19 de agosto de 1925. Dicha sentencia del tribunal supremo, había resuelto favorablemente un recurso de queja deducido en contra de la Corte de Apelaciones de Santiago, por la no aplicación del DL N°24 de 1924. En dicho fallo la Corte argumentó que estando suspendidas las funciones del Congreso, no pudiendo por ende dictarse leyes en conformidad a lo prescrito por la Constitución, los tribunales de justicia no pueden desconocer dicha situación extraordinaria, debiendo tenerla en cuenta para contribuir al desarrollo del funcionamiento nacional. Por lo cual, la Corte Suprema resolvió “aplicar el referido decreto- ley con la fuerza obligatoria que corresponde a las leyes.”<sup>157</sup>

Señala Varela que en reiterados fallos se ha argumentado que constituido formalmente el Poder Legislativo y habiendo procedido éste a derogar algunos decretos leyes, se debe entender que todos los demás han sido ratificados.<sup>158</sup> Postura a la que el autor en comentario adhiere, cuando asegura que:

“El Congreso los ha afirmado implícitamente como leyes esenciales desde que el momento en que ha estimado se precisaba una ley formal para derogarlos o modificarlos”<sup>159</sup>

---

<sup>157</sup> VARELA Caballero, Alex. *Decretos con Fuerza de Ley y Decretos-Leyes*. Boletín del Seminario de Derecho Público, 3, 1934. Pp. 68-69.

<sup>158</sup> *Ibíd.* 70.

<sup>159</sup> VARELA. Óp. Cit. En n 156, P. 68.

A mayor abundamiento, el connotado jurista y profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, además de con posterioridad abogado integrante de la Corte de Apelaciones de Santiago y de la Corte Suprema de Justicia, Manuel Somarriva Undurraga, en un artículo publicado en el Boletín del Semanario de Derecho Público del año 1934, en apoyo a lo sostenido por Varela, agregó antecedentes jurisprudenciales y doctrinales que sustentaban la validez de los decretos leyes, mencionando una sentencia dictada el 11 de octubre de 1933, la que dio origen según Somarriva a la siguiente doctrina:

“Los decretos-leyes de gobiernos de hecho, en que se aumentan las contribuciones establecidas en leyes anteriores y atacadas por haber sido dictadas sin sujeción a los preceptos constitucionales, han sido reconocidos con fuerza obligatoria en todos los países en que se han impuesto tales gobiernos; y en el nuestro, el propio Poder Legislativo así lo ha declarado implícitamente al dictar leyes derogatorias de algunos decretos leyes, al negarse a prestar su aprobación a proyectos de ley encaminados a dejar sin efecto otros y al reformar decretos-leyes por medio de otras leyes”.

Termina Somarriva citando el considerando tercero de una sentencia de fecha 16 de noviembre de 1933, la que en un caso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, dispuso:

“Que sentado lo anterior, para declarar la inaplicabilidad pedida debe procederse, como si se tratara de precepto legales generados constitucionalmente”<sup>160</sup>

En el mismo sentido, aunque varias décadas después, Novoa Monreal sostuvo específicamente en relación al Decreto Ley N° 520 de 1932, que la normativa en cuestión “...vio confirmada su eficacia en decenas de oportunidades sin que nadie, a lo largo de casi cuarenta años, le hubiese atribuido vicio alguno.”<sup>161</sup> Señaló Novoa, además, siguiendo la tesis Alessandri que “...el Poder Legislativo lo había convalidado, dictando leyes que los modificaban o derogaban y que, por consiguiente, reconocían su validez y su vigencia”.<sup>162</sup> Novoa agrega en su argumentación, el valor contenido en el reconocimiento de la validez de esta normativa por los

---

<sup>160</sup> VARELA *Óp. Cit.* En n 157, P. 90.

<sup>161</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57, P. 76.

<sup>162</sup> *Ibíd.* P.77.

otros poderes del Estado en innumerables ocasiones. Según su tesis, el Poder judicial dándole aplicación expresa en múltiples fallos; y el Poder Ejecutivo cumpliendo u ordenando su acatamiento a través de organismos como la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado. Situación que tuvo lugar no sólo durante el gobierno de la Unidad Popular, sino que en todos los anteriores desde su dictación.

Por último, para cerrar su argumentación, Novoa expone la situación de otros decretos leyes que regulaban las más diversas materias como la propiedad industrial, planteando que si se negaba la legitimidad de origen del Decreto Ley N° 520, excluyendo su aplicación dentro del ordenamiento jurídico, sus detractores tendrían que aceptar que las marcas comerciales de las que algunos son propietarios no tendrían tampoco ninguna protección legal o constitucional, dada la ilegitimidad en la dictación de la normativa que las regulaba.

Por su parte, , Enrique Silva Cimma, quien fuera Contralor General de la República entre los años 1959 y 1967, expresa sobre el tema que “los decretos leyes tienen valor de verdaderas leyes” por lo que a su juicio cualquier vicio de nulidad constitucional del que pudiesen ser objeto en razón de su origen, no podría invalidarlos de manera general, por cuanto según señala el mismo Silva Cimma “...tratándose de verdaderos actos legislativos ellos no pueden ser alterados o derogados sino en virtud de una ley”.<sup>163</sup>

La misma línea de opinión tuvo el Consejo de Defensa del Estado, lo que quedó en evidencia en su Dictamen N° 848 de 1970, cuando a requerimiento del gobierno de Allende, se pronunció favorablemente la expropiación de la fábrica textil Paños Bellavista-Tomé. En dicha resolución el Consejo sostuvo que las facultades expropiatorias otorgadas originalmente al Comisariato General de Subsistencias y Precios a través del DL 520 de 1932, estaban contenidas en el Decreto 1.262 de 1953, dictado durante el gobierno constitucional de Carlos Ibáñez del Campo, con lo cual da por cerrada la discusión sobre la existencia de las disposiciones derogatorias contenidas originalmente en el DL N° 520 de 1932.<sup>164</sup>

---

<sup>163</sup> SILVA Cimma, Enrique. *Derecho Administrativo Chileno y Comparado*, Santiago, Ed. Jurídica, Tomo I, 1954. Pp.121-125.

<sup>164</sup> Ver Dictamen en número 11 de la bibliografía, “Memoria del Consejo de Defensa del Estado. 1971-1990”.

Finalmente una vez derrocado el gobierno de la Unidad Popular, y a pesar de la negativa inicial altamente influenciada por la lucha política, parte importante de los juristas de oposición al gobierno de Allende, terminó por aceptar la existencia jurídica del Decreto Ley 520 de 1932, más allá de las objeciones que pudiesen haber tenido al modo en que fue utilizado entre los años 1970 y 1973. Entre ellos, destaca Enrique Brahm García, quien en un ensayo elaborado a fines de la década de 1990, realizó un análisis sobre lo acontecido en la historia reciente de nuestro país, en el cual sostuvo, que:

“La verdad es que la existencia de estos “resquicios”, que en su momento llamaron tanto la atención, provocando reacciones de rechazo en los círculos opositores al gobierno de Salvador Allende, eran algo evidente, pues las normas en qué consistían – exceptuando aquellas que autorizaban expropiaciones- se habían estado utilizando de manera constante a partir de la década de los treinta”<sup>165</sup>

Agrega Brahm que el DL 520 “... pese a ser una norma emanada de un gobierno de facto, había sido aplicada constantemente y sufrido una serie de modificaciones por varios gobiernos posteriores que, de esta forma, le habían reconocido su valor. Lo mismo que habían hecho, por lo demás, los tribunales de justicia”.<sup>166</sup>

Con esta afirmación, Brahm hizo un reconocimiento expreso de que ya en el gobierno de Allende “era evidente” la existencia y validez de los decretos leyes utilizados por Novoa para llevar adelante las transformaciones pretendidas sobre la economía chilena, especialmente las disposiciones expropiatorias contenidas en el Decreto Ley N°520 de 1932.

Por último y a la luz de lo sucedido con posterioridad en nuestro país, en relación a su las normas dictadas por la Junta Militar encabezada por Augusto Pinochet, ésta pareciera ser una discusión estéril, en la medida que dicha normativa fue aceptada como parte del ordenamiento jurídico por todos los poderes del Estado, así como también por la mayoría de la sociedad, mientras otra ley no los derogase en la forma prescrita en la Constitución Política y en el Código Civil. Es decir, tras el retorno de la democracia en 1990, se les dio plena vigencia a los decretos

---

<sup>165</sup> BRAHM. *Óp. Cit.* En n 150, P. 337.

<sup>166</sup> *Ibíd.*

leyes como parte del ordenamiento jurídico, los cuales tienen exactamente el mismo valor que una ley dictada por el Congreso Nacional conforme a los procedimientos establecidos para ello.

En definitiva y volviendo al tema particular de la legitimidad de origen del Decreto Ley 520, y su correcta y vigente inserción dentro del ordenamiento jurídico nacional, hay que tener presente que, sea que se adopte la tesis de Alessandri, apoyada mayoritariamente por la jurisprudencia entre los años 1933 y 1973, según la cual la modificación de los decretos leyes por parte del Poder Legislativo produce una especie de “convalidación” o “saneamiento” de aquellos vicios de origen en su dictación, o bien la sustentada por Silva Cimma, y que ha primado en nuestro ordenamiento jurídico desde el año 1990 en adelante, según la cual los decretos leyes son equivalentes a una ley sin ser necesaria la ratificación por el Congreso; es necesario concluir en ambos casos, que no hay mayores obstáculos legales respecto de la vigencia y validez en razón de su origen, para la aplicación del DL 520, según el ya estudiado, largo historial de modificaciones de que fue objeto.<sup>167</sup>

Si se acepta el supuesto contrario, y se adopta la interpretación más estricta respecto a los requisitos de formación y vigencia de la ley, con lo cual los decretos leyes quedarían excluidos de la normativa vigente, podemos señalar que a nuestro juicio las disposiciones relativas a la expropiación de establecimientos comerciales e industriales contenidas en el Decreto Ley N° 520 del año 1932, se encontraban igualmente dentro del ordenamiento jurídico nacional en el año 1970. Esto, por cuanto dichas disposiciones fueron incluidas en sucesivas leyes dictadas entre los años 1932 y 1970, por los legisladores y gobiernos constitucionales posteriores al gobierno de facto encabezado por Carlos Dávila que dictó dicha normativa, como fueron el Decreto N° 1.262 de 1953, el DFL N°242 de 1960, la Ley N° 16.464 y el Decreto N° 1.379 de 1966, entre otras.<sup>168</sup> Por lo cual no estaríamos en presencia de una convalidación de una ley antigua en los términos propuestos por Alessandri en su tesis, sino que se trataría de una ley posterior dictada de conformidad a lo preceptuado por la Constitución vigente.

---

<sup>167</sup> Ver en Capítulo IV de esta memoria.

<sup>168</sup> Ver modificaciones al DL N° 520 de 1932 en Capítulo IV de esta memoria.

## 1.2 Legitimidad de vigencia

Una segundo aspecto de la controversia que rodeó la a aplicación del Decreto Ley 520 de 1932 para llevar a cabo las transformaciones económicas pretendidas por el gobierno de la Unidad Popular, fue la relativa a la vigencia de la citada normativa, al tiempo de ser aplicada por el ejecutivo durante su periodo iniciado el 4 de noviembre de 1970.

Las principales críticas a este aspecto de la normativa en estudio provinieron del que era en esa época el Presidente del Colegio de Abogados, Alejandro Silva Bascuñán. En primer término se refirió al citado decreto como “texto de dudosa vigencia, contradictoria interpretación y procedencia espuria”, ya citado en el apartado anterior.

Para analizar la vigencia de las disposiciones contenidas en los artículos 4° al 8° del DL 520, es imprescindible primero, hacer una revisión exhaustiva de todas las normas que pudiesen relacionarse a ellas. Eso es precisamente lo que intentamos hacer en el capítulo IV del presente trabajo, por lo cual ahora sólo nos referiremos someramente a ello en este apartado.<sup>169</sup>

Según vimos en el capítulo anterior, el Decreto Ley 520 fue dictado por la junta de Gobierno encabezada por Carlos Dávila, el 30 de agosto de 1932. En las décadas posteriores éste decreto fue objeto de múltiples modificaciones, las cuales fueron sistematizadas y refundidas por el gobierno de Ibáñez a través del Decreto N° 1.262 de 1953. En dicha norma se reproducían textualmente los artículos que concedían originalmente las facultades expropiatorias al Presidente de la República a solicitud del Comisariato, organismo que fue reemplazado por una Superintendencia, manteniendo incluso, la misma numeración de sus artículos.

Durante el gobierno de Alessandri Rodríguez se suprimió la Superintendencia para dar nacimiento a la Dirinco, institución con atribuciones mucho más amplias que su predecesor. Asimismo, el Decreto con Fuerza de Ley N° 242 de 1960, norma que crea la Dirinco, dispone en su art. 6°, letra e, que todas las atribuciones que otorgaba el Decreto N° 1.262 de 1953 en

---

<sup>169</sup> Para revisar en profundidad ver Capítulo IV de esta memoria.

relación a lo dispuesto originalmente respecto de la Superintendencia por el DL 520, serían conferidas al nuevo organismo.<sup>170</sup>

Es así que hasta el año 1960 no existieron reparos sobre la vigencia de las disposiciones expropiatorias prescritas en sus inicios, en los artículos 4° al 8° del Decreto Ley 520 de 1932. Para finalizar este recuento, es necesario referirse a las modificaciones realizadas durante el gobierno del presidente Frei Montalva, a través de la Ley N°16.464 y del Decreto N°1.379, ambos de 1966. La ley N°16.464 abarca diversos temas relativos a la economía del país, regulando específicamente, entre otros, reajustes de sueldos y salarios, modifica diversas normas jurídicas vigentes, suplementa un ítem de la ley de presupuesto vigente, fija normas sobre previsión, establece normas destinadas a estabilizar precios de artículos de primera necesidad y otras materias. Tal vez las disposiciones más relevantes de dicha norma para este trabajo, son las prescritas en los artículos 153° y siguientes, referentes a precios, por cuantos a través de ellos se establecen tres nuevas causales de expropiación que se agregan a las dos que prescribía originalmente el DL N°520.<sup>171</sup>

Existe en la Ley N°16.464 otro artículo que, a priori carecía de relevancia alguna, pero que a la luz de lo ocurrido durante el gobierno del presidente Allende, terminó cobrando gran relevancia. Me refiero al artículo 167°, mediante el cual se autoriza al Presidente a revisar y refundir la normativa vigente relativa a precios y abastecimiento, en un plazo de seis meses, y que dio origen al Decreto N°1.379 de 1966. Es a través de éste último precepto, que el ejecutivo cumple con el mandato señalado al inicio de este párrafo.

En relación a lo planteado en el párrafo anterior, Silva Bascañán señaló que:

“Las disposiciones expropiatorias del DL 520 no sólo están derogadas en virtud de la facultad otorgada al gobierno anterior, el cual al dictar el Decreto 1.379 de 1966 omitió aquellas

---

<sup>170</sup> Decreto con Fuerza de Ley N° 242 de 1960, artículo 6, letra e. “Ejercer las atribuciones que otorgaba al Superintendente de Abastecimientos y Precios, el decreto ley N°520, de 31 de Agosto de 1932, cuyo texto refundido fue fijado por el decreto de Economía número 1.262, de 30 de Diciembre de 1953.”

<sup>171</sup> Para ver en profundidad, revisar Capítulo IV de esta memoria.

disposiciones, sino que el conjunto de las mismas debe considerarse tácitamente derogado por las reformas constitucionales de las leyes N° 15.295 y N° 16.615”.<sup>172</sup>

En sus afirmaciones citadas en el párrafo inmediatamente anterior, Silva Bascuñán hizo referencia a tres situaciones distintas, las que a su juicio habrían provocado la derogación de la normativa expropiatoria contenida originalmente en DL 520 de 1932, estas son, las reformas constitucionales llevadas relativas al derecho de propiedad realizadas en los años 1963 y 1967 (leyes N° 15.295 y N° 16.615 respectivamente); y a la dictación del decreto N°1.379 de 1966, todas las cuales merecen, y serán tratadas por separado en los párrafos siguientes.

En cuanto a lo señalado por Silva Bascuñán, según quién, la normativa expropiatoria contenida en el DL 520 de 1932 habría sido derogada a raíz de la promulgación de reformas constitucionales en la materia durante los mandatos de Alessandri Rodríguez y Frei Montalva, los dos gobiernos inmediatamente anteriores al de la Unidad Popular, será tratado en el apartado siguiente, dedicado específicamente a examinar la constitucionalidad de la normativa aplicada por el ejecutivo encabezado por Allende, para expropiar administrativamente las industrias y comercios.

Por su parte, en relación a la derogación que Silva Bascuñán afirmó se habría producido al dictarse el Decreto N°1.379 de 1966, su opinión se fundamenta en que dicho texto legal reprodujo las disposiciones contenidas inicialmente en los artículos 5° y 6° del Decreto Ley 520 omitiéndose las de los arts. 7° y 8°. Lo cual, argumenta Silva Bascuñán, haría inaplicable dicha normativa, ya que precisamente estas últimas disposiciones son las que establecen el procedimiento a través del cual se harán efectivas las expropiaciones prescritas en los artículos precedentes. Lo anterior constituye en opinión del citado autor, una especie de derogación tácita de dicha normativa.<sup>173</sup>

---

<sup>172</sup> SILVA Bascuñán, Alejandro. *Contra la Constitución*. El Mercurio, Santiago, Chile, 13 de agosto de 1971. P.2.

<sup>173</sup> Ver en anexo texto original del DL N° 520 de 1932 y del Decreto 1.379 de 1966.



Novoa contesta a esas aseveraciones señalando que:

“El art. 167 de la ley N°16.464 autorizó al Presidente de la República solamente para revisar y refundir la legislación sobre costos, precios, comercialización abastecimientos y sanciones. No le concedió facultad (ni podía otorgársela antes de la ley de reforma constitucional N° 17.284, de 23 de enero de 1970) para derogar textos en vigor. En consecuencia, si en el decreto supremo N° 1379, de 1966 (que solamente emana del Presidente de la República) se omitió el antes citado art. 4° del Decreto Ley 520, como asimismo sus arts. 7 y 8, la omisión no pudo tener la virtud de derogarlos. En el peor de los casos, el gobierno de esa época solamente habría exteriorizado un posible propósito de sustraerlos al conocimiento público, para dejarlos inaplicables por ignorados”.<sup>174</sup>

En este sentido, parece ser bastante claro el texto legal cuando otorga facultades para revisar y refundir, sin mencionar en parte alguna la posibilidad de suprimir o derogar alguna disposición, a lo que debe agregarse lo señalado por Novoa, en cuanto a que no había en 1966 ley alguna que otorgara dicha facultad al Presidente de la República, siendo fundamental dentro del principio básico de legalidad del actuar de los órganos que administran el Estado, el que sólo pueden ejecutar válidamente aquellas acciones que le están expresamente autorizadas por ley.<sup>175</sup> Es así que de modo alguno puede sostenerse que la omisión llevada a cabo por el gobierno de Frei, implicara una derogación tácita de los artículos 7° y 8° del Decreto N°1.262 de 1953.

Apoya lo señalado por Novoa Monreal, el dictamen N° 848 del Consejo de Defensa del Estado, así como los dictámenes de la Contraloría General de la República, la que tanto en los casos en que dio lugar a la toma de razón de los decretos expropiatorios de industrias emitidos por el ejecutivo, como en las oportunidades en que la rechazó, nunca desconoció la vigencia de las disposiciones en comento, sino que presentó reparos a la oportunidad de su aplicación.

Además podríamos tener como corroboración de lo anterior, dos situaciones acontecidas con posterioridad. En primer lugar está el proyecto de reforma constitucional presentado en octubre de 1971 por los senadores de la Democracia Cristiana, Juan Hamilton y Renán

---

<sup>174</sup> NOVOA Monreal, Eduardo. *El área de propiedad social y los resquicios legales. 1971. En su: Una Crítica del Derecho Tradicional. P. 353*

<sup>175</sup> Ver en Capítulo I de esta memoria.

Fuentealba, a través del cual se buscaba, no sólo, delimitar tres áreas de propiedad en la economía chilena y determinar la forma de incorporación de los establecimientos comerciales e industriales a las diversas áreas que se crearían, sino que además, proponía derogar varias disposiciones contenidas en el Decreto Ley 520.<sup>176</sup> Finalmente, es importante considerar al respecto que la Junta Militar dictó el año 1980 el Decreto Ley N° 3477, mediante el cual deroga expresamente el DL 520 y otras normas afines.<sup>177</sup> Se pone término así a la vigencia. Siendo así que finalmente se pone término vigencia legal al Decreto Ley 520 de 1932 mediante la actuación legislativa del gobierno de facto, no queda más que entender que dicha normativa estuvo vigente durante los tres años que duró el gobierno de Allende, así como también, los primeros siete años del gobierno militar.

### **1.3 Constitucionalidad.**

El tercer aspecto, y que mayor confrontación generó entre partidarios y detractores acerca de la legitimidad de la utilización de la normativa expropiatoria contenida en el DL 520 y refundida y sistematizada por el decreto N°1.262 de 1953, fue la posible inconstitucionalidad de dicha normativa. Siendo la Constitución Política la norma fundamental, y piedra angular sobre la cual se sustenta todo el ordenamiento jurídico nacional, es fundamental determinar esta posible incompatibilidad, por cuanto su concurrencia excluiría la utilización del texto legal en estudio dentro de los límites establecidos por la Constitución y el ordenamiento jurídico, como prometió Allende.

En concreto, el cuestionamiento que hizo parte de la doctrina jurídica nacional a la acción expropiatoria llevada a cabo por el gobierno de la Unidad Popular, plantea que a través de ésta, se estaría violando el derecho de propiedad garantizado en el artículo 10 N°10 de la Constitución Política vigente.

---

<sup>176</sup> Ver en Capítulo III de esta memoria.

<sup>177</sup> Ver texto del DL N° 3477 de 1980 en anexo.

Quienes sostuvieron la inconstitucionalidad de las disposiciones contenidas en los artículos 4° al 8° del DL 520, basaban dicho reproche, en estimar esas normas contrarias a la regulación de la expropiación como acto de privación del dominio particular, en los términos prescritos por la Constitución Política de 1925 y sus modificaciones posteriores.<sup>178</sup>

Los argumentos dados en favor de la inconstitucionalidad de la citada normativa, pueden ser divididos en dos enfoques distintos, cada uno con sus propios argumentos. Por un lado están quienes sostuvieron que el actuar de la administración violaba la normativa constitucional, ya que según su opinión, la actuación expropiatoria del Estado no contaba con la autorización legal exigida por la Constitución. El otro argumento que se dio era relativo a un posible incumplimiento del mandato constitucional de pago indemnización equitativa para quien sufriese la privación de su derecho de dominio sobre su establecimiento comercial, industrial u otros bienes comprendidos en el DL 520.

Previo a entrar en los argumentos de la discusión doctrinaria, es necesario señalar que en el año 1970, el art. 10 N°10 de la CP., disponía, en materia de expropiación, lo siguiente:

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

Dentro del grupo de juristas que sostuvieron que la acción expropiatoria del Estado chileno pretendida por el gobierno de la Unidad Popular carecía de la autorización legal que prescribía la Constitución Política para llevarla a cabo, se encuentran todos aquellos que sostuvieron la inexistencia o falta de vigencia de las disposiciones expropiatorias contenidas originalmente en el DL 520 de 1932, los cuales ya analizamos precedentemente en este capítulo.

---

<sup>178</sup> Ver estatuto de la propiedad en Chile en Capítulo II de esta memoria.

En opinión de este grupo de abogados, al no estar vigentes los artículos 4° al 8° del DL 520 de 1932, no existiría ley alguna dentro del ordenamiento jurídico vigente que autorizara la expropiación en los términos propuestos por el gobierno de Allende, y por ende, con la práctica de las actuaciones expropiatorias del modo que lo realizó ejecutivo, se infringía lo prescrito por la Constitución en la primera parte del inciso citado en el párrafo anterior. Según éste, es imprescindible la existencia de una ley general o particular que autorizara la expropiación, sea por causa de utilidad pública o de interés social. Es así que Arturo Fontaine sostuvo que:

“Los resquicios legales no deben interpretarse como simples argucias abogadiles para sortear trabas y mantenerse en la legalidad. Esto es algo muchos más grave: es burlar sin escrúpulos la norma constitucional que ampara el derecho de propiedad y que exige ley previa para que el Estado expropie con la debida indemnización”<sup>179</sup>

Y agrega:

“Los “resquicios legales” precinden de la Constitución y le dan al poder político un título falso para “saltarse” al Congreso y para construirse, sin ley y sin pagar indemnización, un poder político y económico que llegó a abarcar la mayor parte de la economía particular chilena.”<sup>180</sup>

De este modo Fontaine quita toda legitimidad al DL 520 como parte del ordenamiento jurídico chileno, estimando por ende, que las expropiaciones llevadas a cabo por el gobierno de Allende se trataron simplemente de acciones arbitrarias de parte de la administración del Estado; en las cuales no sólo se actuó sin autorización legal para hacerlo, contraviniendo el principio de legalidad administrativa, sino que se vulneró expresamente lo prescrito en la Constitución para garantizar el derecho de propiedad, en que se exige una ley que autorice dicha práctica.

En relación a los argumentos contrarios a la posición de Fontaine, me circunscribo a lo señalado con anterioridad en los apartados sobre “Legitimidad de origen” y “Legitimidad de vigencia”. En dichos apartados se contrastaron los argumentos de quienes abogaban por la existencia y validez de las disposiciones expropiatorias contenidas en el Decreto Ley 520 de 1932, con aquellos de quienes se pronunciaban en su contra, cuya confrontación inclina la

---

<sup>179</sup> FONTAINE. *Op. Cit.* En n 140, P.95

<sup>180</sup> *Ibíd.* 95-96

balanza contundentemente en favor de la existencia y vigencia de los artículos 4° al 8° del DL 520, así como del valor que tienen como texto legal.

Para finalizar la discusión de este punto creo pertinente citar al profesor Eduardo Soto Kloss, administrativista de la Universidad de Chile, quién al criticar las intervenciones y requisiciones realizadas a su juicio ilegalmente por el gobierno de la Unidad Popular valida las facultades expropiatorias que éste tenía al sostener que:

“...tanto las requisaciones de industrias como las reanudaciones de faenas, fueron utilizadas masivamente como modo de intervenir directamente, a través de la administración misma de las empresas, en el sector industrial – especialmente con la requisación - en vez de traspasar el dominio de ellas al Estado por medio de la correspondiente expropiación, evitando la vía legislativa como prescribía expresamente la Constitución.”<sup>181</sup>

De esta manera, si consideramos el Decreto N° 1.262 de 1953 y el Decreto con Fuerza de Ley N° 242 de 1960 que se remite a él como ley vigente, no queda más conclusión posible que aceptar la constitucionalidad de las disposiciones expropiatorias contenidas originalmente en el Decreto Ley 520 de 1932.

Es así que para el año 1970, son el Decreto N° 1.262 de 1953 y la Ley N° 16.464 de 1966, los que cumplían la función de ser el texto legal que autorizaba la expropiación de bienes declarados de utilidad pública o primera necesidad, incluidos los establecimientos en que éstos artículos se producían, comercializaban y distribuían, cuando tuviesen lugar las causales señaladas en la normas citadas. En definitiva, al decretar la expropiación de aquellos establecimientos comerciales o industriales que hubiesen caído en alguna de las causales establecidas en las normas legales señaladas al inicio de esta párrafo, se daba pleno cumplimiento a lo ordenado por el constituyente para la práctica de la actividad expropiatoria por parte del Estado, en relación a la exigencia de ley general o especial que la autorice.

---

<sup>181</sup> SOTO Kloss, Eduardo. *La destrucción del estado de derecho en Chile 1970-1973*. Revista de Derecho Público, (53-54), 1993. P.102

Por otro lado, están aquellos juristas que centraron sus cuestionamientos a la utilización de la normativa contenida en el DL 520 para llevar a cabo las expropiaciones pretendidas por el gobierno de la Unidad Popular, en la regulación que éste decreto efectúa respecto a la fijación del monto de la indemnización que se debe pagar al dueño del bien expropiado, la condiciones y plazos del pago del mismo, así como también, sobre el tribunal encargado de dirimir una posible controversia entre expropiante y expropiado. Las diferentes visiones y posiciones que hubo respecto de este tema, dieron lugar a un profuso debate, que a diferencia de lo ocurrido en las otras aristas del cuestionamiento a la legitimidad del Decreto Ley N° 520, en este caso se centró casi exclusivamente en lo jurídico y no en una mezcla de debate jurídico con declaraciones altisonantes por los medios de prensa, más cargadas a la descalificación y a los clichés, en las cuales el debate jurídico real pasó a un segundo plano.

En una primera instancia la objeción planteada por algunos juristas a la aplicación de las normas expropiatorias contenidas en el DL 520 de 1932, fue en razón de una posible inconstitucionalidad de la misma, por no estipular la obligación de indemnizar al expropiado previo a la toma de posesión material del bien expropiado, por parte del expropiante. Así lo demuestra, un informe privado elaborado por Silva Bascuñán, quien sostuvo que el artículo 10 N° 10 de la Constitución Política no admitiría la privación del dominio de bienes pertenecientes a los particulares, sin una indemnización que preceda a la toma de posesión material del bien por parte del expropiante.<sup>182</sup> La misma prevención realizó en un principio el Consejo de Defensa del Estado al Ministro de Economía del gobierno de Allende, Pedro Vuskovic, en el dictamen informe emitido por dicho organismo, previo a la expropiación de la fábrica textil Paños Bellavista-Tome, señalando que dicha norma legal podría eventualmente ser objetada por inconstitucionalidad por no establecer la obligación de indemnizar previamente al dueño del bien a expropiar.<sup>183</sup>

Como respuesta a la objeción planteada por Silva Bascuñán, partidarios del gobierno, entre ellos José Rodríguez Elizondo, señalaron que dicha argumentación habría sido totalmente válida en el periodo anterior a las reformas constitucionales a las que fue sometido el artículo 10 N° 10 de la Constitución Política vigente, mediante las leyes N° 15.295 de 1963 y N° 16.615 de

---

<sup>182</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 87, P.95.

<sup>183</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57, P.81.

1967, sin embargo, una vez entradas en vigencia las citadas leyes, mediante las cuales se llevaron a cabo reformas constitucionales sustanciales en lo que al derecho de propiedad se refiere, dicha discordancia habría dejado de ser tal, quedando un texto constitucional perfectamente compatible con la normativa expropiatoria utilizada por el gobierno de Allende.<sup>184</sup>

Esto se condice con lo visto en el Capítulo II de este trabajo. El texto original de la Constitución Política de 1925 establecía claramente la obligación de indemnización previa, para cualquier actuación expropiatoria que llevara a cabo el Estado chileno. No obstante ya en la modificación practicada durante el gobierno de Alessandri se estableció la posibilidad de que, en ciertas situaciones calificadas, se asegure al propietario el pago de un monto equivalente sólo al diez por ciento de la indemnización, dejando el saldo restante para ser pagado en cuotas anuales dentro de un plazo que no exceda los quince años.<sup>185</sup> Con la reforma practicada durante el gobierno de Frei Montalva, se introduce un nuevo cambio fundamental en esta materia, estableciéndose que el monto y condiciones de pago de la indemnización a la que el dueño del bien expropiado tendrá derecho siempre, será determinado de manera equitativa, teniendo en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. Asimismo se dispone que será la ley, la que deberá determinar las normas para fijar la indemnización y el tribunal que conocerá de las reclamaciones que pudiesen haber sobre su monto.

A partir de esta última modificación, dejó de ser un requisito constitucional el pago de la indemnización previo a la toma de posesión material del bien expropiado por parte del expropiante, exigencia que en el pasado había motivado la declaración de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de otras normas jurídicas, como la Ley N° 7.200 y el DFL N° 285 de 1953<sup>186</sup>, que al igual que el DL 520 de 1932 en la primera parte de su artículo 7<sup>o</sup><sup>187</sup>, omitían dicho requerimiento, pero que a partir de la reforma constitucional contenida en la Ley N°16.615, habían quedado plenamente aplicables. El profesor Evans de la Cuadra hace referencia a lo anterior al señalar:

---

<sup>184</sup> RODRIGUEZ. *Óp. Cit.* En n 122, P.112.

<sup>185</sup> Ver análisis completo en Capítulo II de esta memoria, y norma original en anexo.

<sup>186</sup> La primera otorga facultades a la administración para dictar normas de carácter económica, mientras que la segunda fija el texto refundido de la ley general de urbanismo.

<sup>187</sup> Decreto Ley N° 520 de 1932, artículo 7. Decretada la expropiación, el Comisariato tomará, desde luego, posesión de los bienes expropiados.

“...el hecho que la Constitución autorice... las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión del bien expropiado, está indicando que no existe vinculación alguna entre el pago o la entrega de la indemnización y la toma de posesión por el expropiador.”<sup>188</sup>

En el mismo sentido Evans asevera:

“Sería tan constitucional el precepto legal que estableciera que la toma de posesión se efectuará una vez enterado el monto de la indemnización como el que autorizase esa posesión una vez publicada esta ley en el Diario Oficial.”<sup>189</sup>

No obstante lo anterior, hubo quienes cuestionaron que si bien ya no era requisito la indemnización previa a la posesión del bien, si lo era el que la ley determinara la indemnización en los términos dispuestos por el art. 10 N° 10 de la CP, y según ellos, el texto actualizado y refundido del DL 520, vigente en el año 1970, no cumplía con dicho mandato del constituyente al no pronunciarse al respecto.

Esa fue la posición sustentada por Juan Carlos Dörr, quien en un editorial publicado por el diario El Mercurio, de fecha 14 de agosto de 1971, señaló:

“Las disposiciones del Decreto Ley 520 siguen siendo inconstitucionales aun después de las reformas a la Constitución Política, pues el DL 520 no establece normas para fijar la indemnización ni tribunal competente para reclamar de ella.”<sup>190</sup>

A raíz de lo cual, según Dorr, a pesar de que el DL 520 contar con disposiciones que facultaban la expropiación de establecimientos comerciales e industriales por parte del poder ejecutivo, dicha normativa sería “ilegal e inconstitucional”<sup>191</sup>

Como contrapartida los juristas partidarios del gobierno aseguraron que, en el caso del Decreto N° 1.262 de 1953, dicho mandato constitucional de determinar el monto y demás

---

<sup>188</sup> RODRIGUEZ *Óp. Cit.* En n 122, P.113.

<sup>189</sup> *Ibíd.*

<sup>190</sup> DÖRR Zegers. Juan Carlos. *Contra la Constitución*. Santiago, El Mercurio, 14 de agosto de 1971. P. 3

<sup>191</sup> *Ibíd.*



características de la indemnización, la designación del organismo encargado de conocer los conflictos que pudiesen generarse al respecto, así como su relación con la toma material de posesión del bien expropiado, estaba determinada en el artículo 7°. Éste precepto disponía que:

“Decretada la expropiación, la Superintendencia tomará, desde luego, posesión de los bienes expropiados. En lo demás, la expropiación se registrará por las disposiciones contenidas en el Libro IV, Título XV, del Código de Procedimiento Civil.”

Por lo tanto, si bien el artículo 7° del Decreto N°1.262 de 1953 no se hizo cargo directamente de regular las materias señaladas, se remite a las leyes que permiten llevar a cabo dicha obligación.

Al respecto José Rodríguez Elizondo cita al profesor Silva Bascañán quien realizó la siguiente reflexión respecto a la constitucionalidad de las citadas normas contenidas en el Título XV, del Libro IV, del Código de Procedimiento Civil, señalando que:

“Este procedimiento se atiene fielmente a la Carta Fundamental, porque da al expropiado la posibilidad de obtener una indemnización justa que le compense de la privación que experimenta en razón de la utilidad colectiva”.<sup>192</sup>

Con todo, ya a finales del gobierno de Salvador Allende<sup>193</sup>, hubo una sentencia de la Corte Suprema que declaró la inconstitucionalidad de la medida expropiatoria de establecimientos comerciales e industriales haciendo uso de las disposiciones contenidas en el Decreto N°1.262 de 1953. La posición adoptada por la Corte Suprema se sustentó en que según la normativa contenida en el Código de Procedimiento Civil, a la cual se remite el Decreto N° 1.262, la fijación por parte del tribunal correspondiente del monto y condiciones de la expropiación debe iniciarse a petición del expropiante, por cuanto no teniendo el Estado impedimento alguno para tomar la posesión material del bien expropiado sin antes haber fijado la indemnización, no tendría éste interés alguno en para iniciar dicho procedimiento, lo cual

---

<sup>192</sup> RODRIGUEZ. *Óp. Cit.* En n 122, P.113

<sup>193</sup> Con fecha 10 de mayo de 1973.

redundaría en una indefensión del expropiado y en una vulneración de su derecho constitucional a recibir la indemnización que equitativamente corresponda.<sup>194</sup>

Para comprender de mejor manera la complejidad del tema, creo que puede ser de gran ayuda citar los considerandos más decisivos de una sentencia pronunciada por la Corte Suprema en el año 1973, los cuales revisaremos a continuación:

“11° Que, en efecto, el conjunto de disposiciones del Código de Procedimiento Civil a que el artículo 7° de la Ley sobre Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios se remite, dejan la iniciación del procedimiento a determinar la indemnización al arbitrio del expropiante, situación que es lógica si se considera que dichas normas, dentro de su contexto particular, están concebidas para aplicarse a casos en que aún no se ha tomado posesión del bien expropiado. De manera que al expropiado le es indiferente que la autoridad inicie o no el procedimiento a su voluntad, porque mientras no lo haga y no se haya verificado el pago, él conserva la posesión del bien.

12° Que, si por el contrario, las normas señaladas del citado Código se hacen aplicables a un caso en que se ha tomado posesión del bien expropiado, como es el del que se trata, el derecho a indemnización del expropiado y con mayor razón el carácter equitativo de ella, queda entregado al arbitrio del expropiante. En efecto, la garantía concreta que tiene el expropiado, es mantener la posesión de su bien. Si la pierde, toda la tutela de su derecho constitucional dirigido a ser siempre indemnizado, queda entregada a la ley. De tal manera que esa ley debe ser rigurosamente cumplidora de los principios constitucionales en orden a garantizar que el monto y las condiciones de pago de la indemnización se determinen equitativamente.

13° No respeta el texto constitucional una ley que, sin perjuicio de establecer algunos mecanismos que objetivamente la Carta Fundamental señala, los dispone de manera tal que ellos no permiten cautelar un derecho que la misma Constitución consagra. Aparentemente se estarían cumpliendo algunos requisitos exigidos por ésta si acaso tales requisitos se conciben y aplican como una mera enumeración de elementos independientes. Pero no se estaría cumpliendo la Constitución si dichos requisitos se entienden como un conjunto orgánico y lógico de resguardo de un determinado derecho que, por su jerarquía se encuentra consagrado como garantía constitucional.”<sup>195</sup>

---

<sup>194</sup> PEDRALS. *Op. Cit.* En n 26, Pp.31-32.

<sup>195</sup> *Ibíd.*

La situación señalada por la Corte Suprema, presenta efectivamente, un complejo conflicto jurídico, el cual habría ameritado una lata discusión a nivel doctrina, la cual no tuvo lugar. Quizás esto ocurrió como consecuencia de la politización que los partidarios del gobierno atribuían a los tribunales de justicia, argumento con el que procuraban deslegitimar sus decisiones. También pudo deberse a que esta sentencia fue pronunciada, pocos meses antes de que fuera derrocado el gobierno de la Unidad Popular; pero lo cierto es que en definitiva, no hubo pronunciamientos de los juristas de gobierno ni de oposición relativos al citado fallo.

No obstante lo anterior, es imprescindible para la finalidad de este trabajo, presentar una opinión al respecto. La situación descrita por el máximo tribunal de nuestro país es, en mi opinión, una demostración más de lo señalado por Novoa Monreal respecto a la falta de unidad y coherencia del ordenamiento jurídico chileno vigente en nuestro país a mediados del siglo veinte. Es de toda lógica lo señalado por la Corte Suprema en el considerando 11° del fallo en estudio, en relación a que las normas sobre expropiación contenidas en el Código de Procedimiento Civil, el cual entró en vigencia en el año 1903, están ideadas bajo la premisa del pago de la indemnización como exigencia ineludible, previo a la toma de posesión del bien expropiado. También es del todo coherente con ello lo señalado en el considerando 12°, según el cual, al cambiar la normativa constitucional se hace imposible aplicar la normativa procesal tal cual fue dictada, sin dejar en indefensión el justo derecho a indemnización del expropiado, con lo que finalmente se estaría violando el derecho de propiedad garantizado por la CP.

Dada la situación del cambio constitucional, sin una correlativa actualización de las leyes subordinadas al texto fundamental, es que la Corte Suprema se ve en la obligación de hacer calzar ambas normas, y sobre todo, los bienes jurídicos que estas resguardan. Es aquí donde yo difiero de la solución adoptada por la Corte Suprema en su fallo, por cuanto me parece más acorde a la letra y el espíritu de las tres normas en juego, cuales son la el art.10 N°10 de la CP, el DL 520 y el título XV del libro IV del CPC, haber declarado la inaplicabilidad no de las normas expropiatorias del DL 520, sino que de lo dispuesto en el art.915 del CPC en cuanto sólo otorga al expropiante acción para recurrir al tribunal competente.<sup>196</sup> De haber optado por esta decisión,

---

<sup>196</sup> Código de Procedimiento Civil, artículo 915. “Autorizada la expropiación en la forma que prescribe el número 10 del artículo 10 de la Constitución, el juez letrado dentro de cuya jurisdicción se encontraren los bienes que han de expropiarse, a solicitud escrita del que pida la expropiación, citará a este y al

tendrían que haberse aplicado las normas generales, según lo cual se podría haber puesto en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado por el expropiado, siempre que tuviere interés jurídico en ello.<sup>197</sup> De este modo se habrían dejado a salvo tanto el derecho constitucional de propiedad garantizado por la Constitución Política, como las facultades otorgadas al ejecutivo en virtud del DL 520 de 1932, en virtud de las cuales le correspondía velar por el bienestar general de la población, asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida, y atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, tal como lo prescribe el citado Decreto Ley.

#### **1.4 Espíritu de la normativa en conflicto y de la coherencia ordenamiento jurídico.**

La cuarta arista de la controversia generada respecto de la legalidad de las facultades expropiatorias instauradas por el DL 520 de 1932 a tratar en este trabajo, es la relativa al espíritu de las normas y los principios básicos sobre los que descansaría el ordenamiento jurídico chileno, la cual se divide en dos vertientes. Por un lado hay quienes sostuvieron que el espíritu con que fue dictado el DL 520 es distinto al propósito perseguido por el gobierno de la Unidad Popular con la utilización de dicha normativa, en tanto por otro lado, estuvieron quienes sostenían que el Decreto Ley 520 de 1932 era contrario al espíritu de la legislación nacional, y por ende ilegítima su aplicación.

Ante la aplicación de las disposiciones expropiatorias consagradas originalmente por el DL 520 de 1932 por parte del gobierno de Allende, hubo sectores de la oposición que reconocieron el total apego del gobierno a la letra de la ley vigente, no obstante no a su

---

propietario de los bienes a un comparendo, con el fin de nombrar peritos que hagan el justiprecio ordenado por dicho artículo”.

<sup>197</sup> El profesor Cristián Maturana Miquel define acción como:

*“El derecho que se reconoce a los sujetos para los efectos de poner en movimiento la actividad jurisdiccional en orden a que se resuelva a través del proceso el conflicto que se ha sometido a su decisión.”*

espíritu.<sup>198</sup> Según éstos, la UP estaba torciendo la voluntad del legislador lo que era tan grave e ilegal como que se hubiera violado la letra de la ley. En esa postura Arturo Fontaine señaló que:

“... en vez de emplear los preceptos para garantizar la producción normal de las empresas, como era la intención del legislador, se los utiliza para apoderarse de establecimientos comerciales o fabriles...”<sup>199</sup>

Frente a esa crítica hubo algunos partidarios del gobierno que intentaron justificar un supuesto “cambio de interpretación” de la letra de la ley, por cuanto según ellos, el espíritu de la norma no sería aquel que tuvo el legislador al dictarla y que permanecería inmutable en el tiempo. Por el contrario, señalan que el espíritu de la ley, como manifestación de la voluntad soberana, variaría conforme cambia esa voluntad popular. Y por ende, habiendo ganado la elección presidencial un gobierno que tenía como bandera de lucha la realización de las profundas transformaciones que requería la sociedad chilena, idea que según ellos estaba mucho más extendida que únicamente a los adherentes al gobierno de la Unidad Popular, eso les permitía usar la ley conforme a ese “nuevo espíritu”.<sup>200</sup>

Dicha respuesta fue rápidamente objeto de todo tipo de descalificaciones, tanto por quienes disentían en materia de interpretación de la ley<sup>201</sup>, como por aquellos que aceptando dicha forma de interpretación legal, estaban en desacuerdo con esta postura, argumentando que la elección de Allende como Presidente de la República, no los hacía poseedores de un ideario representativo de la mayoría de la nación, sino sólo del 36% que lo eligió.<sup>202</sup> Finalmente esta discusión no tuvo mayores frutos, por lo que este intercambio de argumentos sólo lo mencionamos para poner en contexto al lector, ya que finalmente la controversia tomó otro rumbo.

---

<sup>198</sup> RUIZ-TAGLE, Jaime. *Vía legal y transición al socialismo: Dos años de gobierno de la U.P.* En: Mensaje Testimonio en la historia: 1971-1981 selección de artículos de derecho y justicia. Santiago, 2001. P. 56

<sup>199</sup> FONTAINE. *Óp. Cit.* En n 140, P.95.

<sup>200</sup> RUIZ TAGLE. *Óp. Cit.* En n 198, P.56.

<sup>201</sup> Esa forma de interpretar las leyes iría contra la “tradicción jurídica” nacional y las normas relativas a interpretación contenidas en el Código Civil.

<sup>202</sup> RUIZ TAGLE. *Óp. Cit.* En n 198, P.56.

A diferencia de lo señalado dos párrafos atrás sobre el nuevo espíritu de la legislación, la estrategia por la cual optó Novoa en la defensa de las expropiaciones aplicando el DL 520, fue la opuesta. Novoa centró sus esfuerzos en demostrar que el modo e intención con que el gobierno pretendía utilizar las normas del DL 520, correspondían precisamente, al espíritu del legislador que las dictó.

Sostuvo Novoa que una interpretación de dichos preceptos legales apegada a su letra, no tenía como violentar el espíritu de la misma, pues según afirmó, “éstos preceptos fueron dictados con el propósito preciso de introducir en Chile leyes con carácter socialista.”<sup>203</sup> Por lo tanto, para Novoa, que un gobierno socialista elegido democráticamente utilizara normas dictadas por un gobierno, aunque de facto, que se autoproclamaba socialista, no constituía disociación alguna entre letra y espíritu de la normativa ni rompía la armonía de esta.

Para corroborar lo anterior, basta con revisar los textos originales en que constan las opiniones de los integrantes de la Junta de Gobierno que dictó el DL 520, y cuáles eran sus intenciones al hacerlo. Para ello me remitiré a lo señalado anteriormente al respecto, al estudiar la historia de del Decreto Ley 520 de 1932, que creo disipa todas las dudas que pudiesen surgir al respecto.<sup>204</sup>

La segunda vertiente de esta discusión, se relacionó con la parte de la oposición que afirmó que el texto contenido en el DL 520 y sus posteriores modificaciones, pese a no estar derogados, eran inconciliables con la legislación chilena y su espíritu.<sup>205</sup> A la vanguardia de esta postura estuvo el abogado Julio Philippi Izquierdo, quien en su artículo titulado Reflexiones sobre bien común, justicia, derecho y formalismo legal publicado en el año 1972, hizo un largo análisis sobre las leyes y la justicia que intenta deslegitimar la normativa expropiatoria contenida en el recién citado decreto, basándose en la contrariedad de esta con los derechos fundamentales que regían el ordenamiento jurídico del momento.

---

<sup>203</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57, P.84

<sup>204</sup> Ver citas N° 81 y 82 de esta memoria.

<sup>205</sup> RODRIGUEZ. *Óp. Cit.* En n 122, P.96.

Philippi señaló en su argumentación, que en su opinión el valor de la ley positiva no emanaría de la voluntad de quienes la dictaron, por no concordar necesariamente dicha voluntad con lo que es justo. A su modo de ver la fuerza “moralmente obligatoria” de una ley, tiene como fundamento último, el estar dirigida a resguardar el “verdadero” interés general de la nación, lo que a su juicio implicaría el respeto a los derechos fundamentales de los ciudadanos.<sup>206</sup>

Afirma a continuación, para reafirmar lo anterior, que:

“El principio de la necesaria concordancia entre lo objetivamente justo y la norma positiva es un principio básico, permanente y moralmente ineludible para el legislador. La ley sólo será justa si respeta los derechos esenciales de los ciudadanos”<sup>207</sup>

Añade Philippi a su análisis, que habrán quienes sinceramente convencidos de estar representando doctrinas de avanzada en lo social, y tratando de justificar mediante el pretexto de que dando cumplimiento al texto legal, se estaría dando cumplimiento a la “noble tradición jurídica chilena”, cuando en realidad, se le estaría usando como instrumento para aplicar medidas arbitrarias, entre las que señala “la destrucción de la propiedad privada”. Esto, a su juicio, provocaría un peligroso debilitamiento del principio de autoridad y una deformación del sistema jurídico positivo.<sup>208</sup>

Por último indica Philippi que, si bien por un tema de orden ha de suponerse que toda norma positiva que emanó de la autoridad competente se presume orientada a resguardar el interés general, y por ende en su concepto justa, dicha premisa no sería absoluta. De ahí que aún cuando esa presunción haga que no sea permitido “subordinar la validez o imperio de la ley la criterio personal de cada ciudadano”, dado el caso le estaría permitido al pueblo “levantarse legítimamente contra el tirano y de sus inicuas arbitrariedades.”<sup>209</sup>

---

<sup>206</sup> PHILIPPI Izquierdo, Julio. *Reflexiones sobre bien común, justicia, derecho y formalismo legal*. En: Escritos y documentos de Julio Philippi (Primera Parte). Centro de Estudios Públicos [En línea]. <[www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1133.../rev75\\_fontaine\\_sierra.pdf](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1133.../rev75_fontaine_sierra.pdf)> [consulta: 10 de diciembre de 2011]. P.442

<sup>207</sup> *Ibíd.* 443.

<sup>208</sup> *Ibíd.* 445.

<sup>209</sup> *Ibíd.* 443.

En resumen, para Philippi, al constituir las disposiciones expropiatorias contenidas en el Decreto Ley 520 de 1932, normas vigentes pero injustas, y la aplicación de ellas por parte del poder ejecutivo un acto de arbitrariedad destinado a destruir uno de los pilares jurídicos sobre los que ha descansado el ordenamiento jurídico chileno recogidos principalmente en el Código Civil, como es el derecho de propiedad privada, le es permitido a él y al resto de la ciudadanía rebelarse contra dicha actitud.

Responde Novoa a lo expuesto por Philippi, señalando que en su opinión “no podía presentarse al DL N°520 como algo enteramente despegado de los fundamentos del ordenamiento chileno ni como una legislación cuyo sentido general entraba en pugna con el derecho individualista que nutrió a los grandes códigos burgueses...”<sup>210</sup>

Explica a continuación Novoa, que a la legislación chilena vigente durante el gobierno de la Unidad Popular se le habían introducido diversas modificaciones “de avanzada” lo cual impedía tildar al DL 520 de ser una normativa abiertamente contraria al sistema.<sup>211</sup>

Agrega Novoa a las diversas leyes dictadas desde el año 1925 en adelante, y que sirven de base para su tesis sobre la incoherencia y asistematicidad largamente tratada en este trabajo,<sup>212</sup> el Estatuto de Garantías Constitucionales aprobado por el congreso a fines de 1970. En dicha reforma constitucional, manifiesta Novoa, se agregaron normas destinadas a resguardar derechos sociales, económicos y culturales del ser humano, los que tendrían una clara orientación progresista. Menciona entre estos, “asegurar el libre desenvolvimientos de su personalidad y dignidad y a propender a una equitativa redistribución de la renta nacional”, entre otros.<sup>213</sup>

Culmina Novoa su defensa asegurando que quienes lo acusan de fraude de ley, pretendiendo impugnar la utilización del DL N° 520 por su supuesta contrariedad a los grandes

---

<sup>210</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57, P.84

<sup>211</sup> A continuación enumera Novoa algunas de estas, refiriéndose a la Ley de Reforma Agraria, las reformas al Art. 10 N° 10 de la CP que autorizaban al Estado a tomar la posesión de los bienes expropiados sin haberse pagado la correlativa indemnización y el establecimiento de largos plazos para el pago de la misma.

<sup>212</sup> Ver en capítulo II de esta memoria.

<sup>213</sup> NOVOA. *Óp. Cit.* En n 57, P.85



principios que informan el sistema jurídico chileno, “o bien desconocían los avances producidos en la legislación nacional en los últimos años o bien hacían un análisis tendenciosamente incompleto o descentrado del ordenamiento jurídico que nos ha regido, para allegar argumentos a su posición”.<sup>214</sup>

## **2. Discusión en cuanto a su aplicación en concreto durante el gobierno de la UP.**

En este apartado haremos un breve análisis acerca de un tema que a pesar de no tener directa relación con la hipótesis planteada para este trabajo, esto es, dilucidar la posibilidad que tenía el presidente Allende de llevar adelante el proyecto de transformación económica planteado en su programa de gobierno sin rebasar el ordenamiento jurídico vigente. Me refiero, a analizar el modo en que efectivamente se hicieron las cosas durante los casi tres años que duró su gobierno. Me parece interesante y necesario, porque ayudará a una mejor comprensión de las conclusiones a las que llegaremos al final de la investigación. No es la idea realizar un enjuiciamiento de la aplicación de la legislación vigente que llevó a cabo el gobierno de Allende para la consecución de sus objetivos, sino que precisar algunos conflictos o controversias que se suscitaron en torno a ella, y que enturbiaron el ya enardecido clima político de la época.

### **2.1 Concurrencia de causales para aplicación de la normativa expropiatoria.**

Según pudimos observar en el análisis pormenorizado del Decreto Ley 520 de 1932, llevado a cabo en el Capítulo IV del presente trabajo, dicha normativa establecía claramente dos causales que daban lugar a la expropiación de establecimientos industriales o comerciales, las cuales estaban prescritas en sus artículos 5º y 6º, a las que posteriormente se sumaron las establecidas por la Ley Nº 16.464.<sup>215</sup>

---

<sup>214</sup> *Ibíd.* P.86.

<sup>215</sup> Revisar causales en páginas 86-87 de esta memoria.

El conflicto en esta materia se genera por la vaguedad o falta de precisión de ciertos términos utilizados por el legislador en la causal dispuesta por el artículo 5º, según el cual:

“Todo establecimiento industrial o comercial, y toda explotación agrícola que se mantenga en receso, podrá ser expropiada por el Presidente de la República, a solicitud del Comisario General de Subsistencias y Precios, previo informe favorable del Consejo de Defensa Fiscal y del Consejo Técnico respectivo.”

El legislador, en este caso, no es claro respecto del alcance que tendría la voz “receso”. A diferencia de lo ocurrido respecto de los bienes o artículos de primera necesidad, en que se ocupa de explicitar algunos en el mismo decreto y de señalar quien tiene la atribución para incluir otros bienes en esa lista, en este caso, no existe definición expresa ni referencia alguna en los textos legales que nos pudiesen ayudar a despejar la interrogante.

A nivel doctrinario y jurisprudencial tampoco hay un pronunciamiento anterior que nos de luces al respecto, dado que los preceptos en estudio nunca habían sido aplicados con anterioridad, así que no se hacen cargo de manera expresa de dicho problema, limitándose a acudir a las normas de interpretación proporcionadas por el Código Civil.<sup>216</sup> Por su parte el Consejo de Defensa del Estado, en su dictamen N°848 de 1970 utiliza al corroborar la concurrencia de la señalada causal, que la empresa textilera Paños Bellavista Tomé se encontraría “paralizada” desde el mes de septiembre del mismo año, previniendo la posible inexactitud del término utilizado señalando “aunque con alguna impropiedad del lenguaje utilizado por el legislador es obviamente el receso a que alude el artículo 5º del Decreto Supremo 1.262, de 1953...”<sup>217</sup>

Es por eso que para determinar el alcance de la voz “receso” utilizada por el legislador, se debió acudir a las normas interpretativas de nuestro Código Civil, que en su art. 20 dispone que las palabras utilizadas por la ley deberán entenderse en sus sentido natural y obvio según el uso general de estas, cuando el legislador no las haya definido expresamente. Al respecto

---

<sup>216</sup> GOMIEN Sierra, Patricio. *Expropiación en la Industria, según el Decreto Ley 520*. Revista Chilena de Derecho (5), 1974. P.458

<sup>217</sup> LOPEZ. *Óp. Cit.* En n 137, P.180.

usaremos el significado que le ha otorgado el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, texto en que se indica que la voz *receso*, tendría los siguientes significados:

1. Pausa, descanso, interrupción.
2. En los cuerpos colegiados, asambleas, etc., vacación, suspensión temporal de actividades.
3. Tiempo que dura esta suspensión de actividades.<sup>218</sup>

Es así, que para efectos de este precepto legal, entendemos *receso* como cualquier paralización, interrupción o suspensión de las actividades que regularmente realiza la empresa dentro de su funcionamiento ordinario, según al rubro al que pertenece y las otras características particulares que pudiesen ser determinantes.

En cuanto a la magnitud que debe tener el *receso* para dar lugar a la causal de expropiación, será necesario acudir a la lógica y al sentido común. De este modo, teniendo en cuenta el espíritu y objetivo final de la norma, sería necesario que la alteración y/o paralización de actividades pusiera en peligro a la población de sufrir daño en su calidad de vida. De este modo se armoniza la solución al dilema planteado, con el interés que se buscaba proteger con la dictación de esta normativa. Ejemplo de esta situación, se daría en el caso en que la paralización parcial produjera una merma en la capacidad productiva de determinado artículo de primera necesidad, de tal magnitud, que genera desabastecimiento de estos artículos imprescindibles. Similar postura adopta la doctrina.<sup>219</sup>

---

<sup>218</sup>[en línea] < <http://lema.rae.es/drae/?val=receso> > [Consulta: 25 de noviembre de 2011].

<sup>219</sup> GOMIEN. *Óp. Cit.* En n 216, P.459.

## **2.2 Provocación de las causales.**

Tal vez una de las críticas más generalizadas que recibió el gobierno de la Unidad Popular en esta materia, dice relación con los hechos que llevan a provocar el receso de los establecimientos comerciales o industriales.

No cabe duda que la paralización de actividades puede obedecer a una multiplicidad de factores, los que pueden concurrir juntos o separadamente. Los más comunes son los problemas económicos de la empresa y los conflictos laborales, aunque también hubo casos en que fue una motivación política contraria al gobierno de Allende la que provocó que los dueños de una determinada empresa tomaran la decisión de suspender de funciones regulares.

La primera controversia en este aspecto se refiere a la determinación de si la motivación de la causal podía invalidar su concurrencia, o bien, si era irrelevante la razón que había provocado la cesación de las actividades, siendo lo único importante para decretar la expropiación del establecimiento la verificación de la situación de hecho descrita en el art. 5° del DL N°520.

En opinión de la mayoría de los partidarios del gobierno bastaba la concurrencia de la causal, por cuanto la verificación del presupuesto señalado provocaba un grave daño al bienestar de la población, por lo cual era necesario que el establecimiento se pusiera nuevamente en funcionamiento, siendo obligación del gobierno tomar todas aquellas medidas que la ley le otorgaba para cumplir con tales fines.

Por el contrario, en la oposición se sostuvo que para que la concurrencia de la causal fuera válida, era necesario que hubiese una intención deliberada por parte del empresario dirigida a paralizar el funcionamiento de la empresa.<sup>220</sup>

---

<sup>220</sup> *Ibíd.*

En un principio primó la postura del gobierno, lo cual quedó validado con el informe favorable del Consejo de Defensa del Estado, y posteriormente Toma de Razón por parte de la Contraloría General de la República de los decretos de expropiación emitidos por el gobierno respecto de empresas en que las causas de su paralización eran una confluencia de problemas económicos y conflictos laborales. El caso más emblemático de esta situación es el de la textilera Paños Bellavista-Tomé. Empresa que venía arrastrando serios conflictos laborales hacía casi una década, los cuales se agudizaron con la llegada al poder ejecutivo de la coalición de partidos con la cual los trabajadores se sentían representados. Esta empresa ya había sido objeto de sucesivas huelgas en los años anteriores a su expropiación, pero fue la paralización decretada por sus dueños en septiembre de 1970 la que terminó por sellar su destino.

Fue precisamente la causal relativa a los conflictos laborales con los empleados del establecimiento la que generó los mayores conflictos entre gobierno y oposición, siendo la actitud de parte de algunas facciones partidarias del gobierno la que hizo poner en tela de juicio la concurrencia de las causales tanto para la expropiación de los establecimientos, como para las medidas de intervención y requisición que tomó en muchos casos la autoridad.

El problema se genera cuando ciertos grupos de personas, en algunos casos trabajadores de las mismas empresas y otras gente externa, comienza a realizar ocupaciones violentas de los establecimientos, con lo cual fuerzan su paralización, para posteriormente exigirle al gobierno que tome la medida correspondiente.<sup>221</sup> También hubo grupos de trabajadores que realizaban peticiones desproporcionadas a las posibilidades de las empresas, ante cuya negativa se votaba la huelga que provocaba el receso de la producción.<sup>222</sup>

Así lo señala Julio Faúndez, quien relata que según una encuesta realizada en la época, en más de un tercio de las ocupaciones denunciadas durante el año 1971, sus ocupantes reconocen que la acción tuvo por objetivo conseguir la expropiación, y así acelerar el proceso de construcción del área de propiedad social.<sup>223</sup>

---

<sup>221</sup> Sea expropiatoria, requisitoria o interventora.

<sup>222</sup> FAÚNDEZ, Julio. *Izquierdas y democracia en Chile, 1932-1973*. Santiago, Ed. Bat, 1992. P.215

<sup>223</sup> *Ibíd.*

Esta situación generó conflictos no sólo con la oposición política, sino que también al interior de la coalición de gobierno, producto de la divergencia de opinión respecto de la forma de enfrentar este tipo de presión de los trabajadores.

Según recuerdan Martner y Joan Garcés,<sup>224</sup> por un lado estaban los más cercanos al Presidente y parte importante de los militantes del Partido Comunista, que ya definimos como “gradualistas o polo moderado”, quienes se oponían a la utilización de las tomas para llevar a cabo los fines esperados, convencidos que ese gobierno era el inicio de un largo proceso de transición al socialismo. Por el otro y por otro lado, la mayor parte del Partido Socialista y el Mapu, quienes creían que había que acelerar el tranco ya que la ruptura y el enfrentamiento, tarde o temprano, se iban a producir igual.

Aunque en principio primó la opinión del Presidente, éste no tuvo las herramientas para hacer cumplir sus ideas, porque habiendo rechazado el uso de la fuerza como modo de poner término a las ocupaciones de los establecimientos comerciales e industriales, eran escasas las medidas persuasivas y disuasivas que tenía a mano.

Ante el reconocimiento del fracaso de su política para impedir y bajar las tomas, y como una forma de disminuir la presión ejercida por la oposición, el gobierno en febrero de 1971 envía al Congreso un proyecto de ley que propone sanciones contra quienes lleven adelante las tomas.<sup>225</sup>

Dada la levedad de las sanciones propuestas, dicha medida tampoco fue efectiva, lo que provocó que finalmente el gobierno terminara cediendo a las presiones del “Polo Revolucionario” y principalmente del MIR, dictando decretos de expropiación y requisición sobre empresas que estaban siendo objeto de ocupación, lo que es reconocido por Joan Garcés como uno de los factores determinantes que hizo que el gobierno perdiera total control de la situación.

---

<sup>224</sup> Asesor político del Presidente Salvador Allende.

<sup>225</sup> FAÚNDEZ. *Óp. Cit.* En, 222, P.216.

Ante el éxito de su estrategia, los rupturistas comenzaron una política permanente de provocación de conflictos al interior de las empresas o simplemente procedieron a ocuparlas, formándose finalmente los denominados “cordones industriales”<sup>226</sup>

---

<sup>226</sup> FONTAINE. *Op. Cit.* En n 140, Pp.184-185.

## CONCLUSIONES

Habiendo llegado al término de esta investigación en que nos hemos ocupado de revisar y exponer la implementación que el gobierno del presidente Salvador Allende hizo de las transformaciones económicas destinadas a instaurar en Chile las tres áreas de la economía en los términos planteados en su Programa de Gobierno, corresponde responder la interrogante que nos planteamos al inicio de este trabajo, esto es si estas transformaciones pudieron hacerse y si se hicieron sin trasgredir los límites establecidos por el ordenamiento jurídico vigente en el país en ese momento histórico.

Según vimos a lo largo de este trabajo, a partir del año 1925, y sobre todo desde la crisis económica de finales de la década del '20, comienza un proceso de intervención y participación creciente del Estado chileno en la economía nacional. A raíz de la profundidad de la recesión mundial, y de los estragos que ésta provocó en un país cuya economía dependía casi exclusivamente de la explotación y exportación de materias primas, esencialmente minerales, y cuyos recursos estaban repartidos en unas cuantas familias, tuvo lugar un vuelco en la estrategia del país para seguir creciendo.

Se inició un proceso de industrialización del país que pretendía lograr un mayor nivel de independencia de nuestra economía respecto de lo que sucedía en el resto del mundo, y siendo éste un país pequeño en población y pobre en recursos, se dio al Estado la tarea de liderar dicha transformación. Para lo anterior se dictaron numerosas normas que no sólo permitieron, sino que fomentaron e incluso obligaron al Estado a hacerse cargo de aquellos sectores de la economía en que los privados no eran capaces de cubrir y satisfacer las necesidades de los habitantes del país.

Se creó la Corfo, y con ella surgieron múltiples industrias manejadas por el Estado de Chile<sup>227</sup>, se le permitió al Estado planificar en la economía nacional y hacer cumplir dicha planificación en pos de mejorar la calidad de vida de todos los individuos que habitaban el país. Pero tal vez lo más relevante, es que paulatinamente se fueron atenuando ciertos principios jurídicos que habían sido la base del ordenamiento jurídico chileno desde mediados del siglo XIX, los cuales daban primacía absoluta a los privados en materia económica, relegando al

---

<sup>227</sup> Ver en Capítulo III de esta memoria.



Estado a un rol secundario, o casi inexistente en ciertas áreas. Las más notables de estas reformas fueron las realizadas al derecho de propiedad garantizado en la Constitución Política.<sup>228</sup>

En suma, el 4 de noviembre de 1970, fecha en que asume la Presidencia de la Republica el candidato del pacto político Unidad Popular, Salvador Allende, existía una copiosa legislación que permitía participar e intervenir el Estado en el aparato productivo del país. Debemos verificar si esas herramientas eran suficientes para poner en práctica el proyecto transformador propuesto por el entrante gobierno. Hay que recordar que el programa económico de gobierno de la Unidad Popular no planteó la creación de una economía socialista, sino realizar los cambios que ellos estimaban necesarios para dar lugar a una economía de transición hacia el socialismo, cuyo pilar fundamental era la conformación de tres áreas de propiedad, de las cuales el área de propiedad social sería predominante, en relación a la privada y mixta.

Si uno realiza el análisis jurídico en abstracto, revisando el texto constitucional, las diferentes normas que se encontraban vigentes cuando asumió Allende su gobierno y sin tener en consideración las particulares circunstancias políticas y económicas que vivió nuestro país desde mitad del siglo veinte, pareciera de toda lógica inclinarse por una respuesta afirmativa, por las razones que daremos a continuación.

Las herramientas y atribuciones con que contaba el ejecutivo en el año 1970 para manejar la economía del país eran amplísimas, en cuanto al radio de influencia en el sistema económico que podían tener, y éstas eran sólidas, en cuanto a la eficacia que ostentaban para producir cambios, y en definitiva, para imponer el plan de gobierno.

Es así que con una mayoría simple en ambas ramas del Congreso, se podrían haber despachado leyes expropiatorias que hubiesen permitido incorporar al área de propiedad social, los bienes que se estimaren necesarios. Mayoría que en principio no se veía tan difícil de lograr, teniendo en cuenta las grandes coincidencias entre los programas de gobierno de Allende y de Radomiro Tomic, candidato de la Democracia Cristiana en las elecciones presidenciales de

---

<sup>228</sup> Ver en Capítulo II de esta memoria.

1970, cuya suma de representantes en el Congreso superaban holgadamente la mitad de los votos en ambas cámaras<sup>229</sup>.

Asimismo las facultades del Estado para actuar como un privado más en la economía, adquiriendo las participaciones y control de las empresas que estimara de relevancia, eran prácticamente ilimitadas.

Más aún, en el caso de que los empresarios intentasen boicotear el accionar del gobierno, de modo de generar inestabilidad económica en el país y descontento en la ciudadanía, éste contaba con una serie de instrumentos para poner en funcionamiento el aparato productivo que estaba en manos privadas, así como para intervenirlo e incluso expropiarlo, entre las que destacan la Ley de Seguridad Interior y el Decreto Ley 520 de 1932.<sup>230</sup>

Con la situación descrita anteriormente, el panorama parecía ser más que alentador, a lo que debía agregarse la posibilidad de obtener una mayoría parlamentaria en las elecciones de 1973, con lo cual ni siquiera sería necesario pactar con la Democracia Cristiana para conseguir la aprobación de legislación favorable a las iniciativas del gobierno.

No obstante todo lo señalado anteriormente, la situación que tuvo lugar en la realidad, distó ampliamente de dicho escenario ideal.

Una vez asumido el gobierno por Salvador Allende la relación con la Democracia Cristiana se tornó cada vez más difícil. En tanto las posiciones, dentro de ese partido, más cercanas al proyecto de país que planteaba la Unidad Popular fueron pasando a un segundo plano, a ello se agregó en el año 1969, la escisión interna que dio nacimiento al Movimiento de Acción Popular Unitaria, Mapu. Dicha tensión terminó de agudizarse en el año 1971, con la salida de parte del sector llamado tercerista, cercano a Tomic, para formar la Izquierda Cristiana. Con esto, las posturas más tradicionalistas al interior de la DC lideradas por el Senador Patricio Aylwin Azocar, Presidente del Senado, tomaron el control del partido y fueron haciendo causa

---

<sup>229</sup> Unidad Popular y Democracia Cristiana sumaban 117 sobre un total de 150 Diputados, y 44 de un total de 50 Senadores en ejercicio.

<sup>230</sup> Ver en capítulos III y IV de esta memoria.

común con el Partido Nacional, representante del sector más conservador de la sociedad chilena, y absolutamente contrario a los cambios impulsados por el gobierno.

Todo lo anterior permite comprender que el único proyecto de ley relativo a reformas económicas impulsadas por el gobierno que logró un acuerdo político, fue la reforma constitucional, coloquialmente llamada, “nacionalización del cobre”<sup>231</sup>.

A lo anterior, se debe agregar la imposibilidad de la coalición de gobierno de lograr las mayorías parlamentarias en las elecciones del año 1973, en ninguna de las dos ramas del Congreso Nacional, requeridas para aprobar los proyectos de ley que promovieron.<sup>232</sup>

Descartada entonces la posibilidad de generar una legislación acorde a los intereses de la coalición gobernante, debemos analizar la posibilidad de recurrir a herramientas que ya hubiesen estado incorporadas al ordenamiento jurídico nacional. La más importante de éstas era la por algunos autores denominada vía tradicional, que en realidad se refería a la participación que el Estado podía tener en el mercado. Esta vía fue ampliamente utilizada durante el gobierno de Allende<sup>233</sup>. En aquella época no había trabas desde el punto de vista jurídico para que el Estado adquiriera participación en las empresas e industrias que estimara necesario para el desarrollo de la economía nacional, actuando para ello como lo haría cualquier privado en beneficio de sus intereses personales, pero en este caso las complicaciones fueron de otro tipo.

Por un lado, tras una década completa de dificultades económicas, el Estado chileno no contaba con los recursos suficientes para pagar por todas las industrias que el gobierno deseaba incorporar al área de propiedad social, sumado a que los dueños no siempre estuvieron dispuestos a desprenderse de sus empresas, lo que hacía imposible que la adquisición por parte del Estado de dichos establecimientos se hiciera simplemente comprándoselos a sus dueños. Por otro lado, indudablemente que la administración que llevó a cabo un Estado sin la experiencia suficiente en muchos aspectos, y movido muchas veces por opciones políticas más que técnicas en materia económica, no fue del todo exitosa. Esto, provocó una caída de la eficiencia de la

---

<sup>231</sup> Ver Capítulo III de esta memoria.

<sup>232</sup> Ver página 38 de esta memoria.

<sup>233</sup> Ver Capítulo III de esta memoria.

industria nacional<sup>234</sup>, lo que a su vez redundó en contar con aún menos recursos para invertir en nuevas adquisiciones de las industrias y comercial que se planeaba traspasar al área de propiedad social.

Por último se encuentra la vía administrativa, cuya base se sustentaba en las facultades establecidas o dispuestas en el Decreto 1.262 de 1953, texto refundido del original Decreto Ley 520 de 1932 y sus posteriores modificaciones<sup>235</sup>, junto a las que hay que considerar además las atribuciones incorporadas por la Ley N°16.464 del año 1966, y que consistía esencialmente en la expropiación de aquellos establecimientos declarados de utilidad pública cuando incumplieren los mandatos contenidos en las citadas normativas.

Del análisis practicado a lo largo de esta investigación de las diversas herramientas que otorgaba al poder ejecutivo la “vía administrativa”, a mi juicio, cabe concluir que esta herramienta también era absolutamente insuficiente para llevar adelante la formación del área de propiedad social en los término proyectados por el gobierno. Las razones de la afirmación realizada en la primera parte de este párrafo, las explicaré y desarrollaré a continuación.

Teniendo yo el convencimiento, en base a los estudiado y analizado en desarrollo de esta memoria, de la legitimidad, tanto de origen como de vigencia, así como de la concordancia de dicha normativa con el texto constitucional vigente en el año 1970, es insoslayable tener presente la excepcionalidad de las atribuciones y facultades ahí otorgadas al ejecutivo.

Son, a mi juicio, indiscutibles las facultades que tenía el ejecutivo para expropiar aquellos establecimientos que cayeran en las causales descritas en los artículos 5° y 6° del DL N°520 de 1932, así como las incorporadas por la Ley N°16.464; pero es así mismo indesmentible, que dichas facultades expropiatorias sólo podían ser utilizadas en las situaciones taxativamente señaladas por la normativa vigente, las cuales consistían en el receso del respectivo establecimiento industrial o comercial, en el incumplimiento de la obligación de producir o elaborar en su establecimiento los artículos de primera necesidad, en la calidad y

---

<sup>234</sup> SALGADO, Andrés. *Alcances y limitaciones de la política económica del gobierno popular de Chile*. En: Revista Nueva Sociedad (13). Santiago, 1974. Pp. 73-88.

<sup>235</sup> Cuya legitimidad revisamos ampliamente y corroboramos en el Capítulo V de este trabajo.

condiciones que le haya ordenado el Presidente de la República, en la negación injustificada de mantener un ritmo normal de producción, en la mantención de stocks ocultos de artículos de primera necesidad, y en especular con los precios de los productos de primera necesidad, éstas últimas tres, siempre que produjeran deficiencias de abastecimiento de la población. Los presupuestos contenidos en las causales recién mencionadas, por muy comunes o frecuentes que pudiesen haberse producido durante el gobierno de Allende, difícilmente habrían abarcado y coincidido con todas las industrias y comercios que el gobierno pretendía traspasar al área de propiedad social, y que no había sido posible realizar mediante las otras vías antes citadas.

Dichas facultades legales estaban diseñadas para remediar situaciones excepcionales, constituidas precisamente por los hechos descritos en las recién citadas causales, y el objetivo de la ley al establecerlas era impedir que las situaciones ahí señaladas provocaran un empeoramiento de la calidad de vida de los habitantes del país, de modo que la acción del gobierno permitiera volver dichos establecimientos a su normal funcionamiento y así cautelar el bienestar de la ciudadanía en general, por sobre intereses particulares, pero en ningún caso fueron ideadas como un medio de transformación a gran escala de la economía nacional.

Asimismo, es menester señalar, que el duro cuestionamiento llevado a cabo por la oposición respecto de la utilización de las facultades expropiatorias con las que contaba el ejecutivo, descritas en los párrafo precedentes y largamente analizadas en este trabajo, unido a la presión ejercida por los grupos de poder, así como también al posicionamiento político de algunos organismos públicos como la Contraloría General de la República y los Tribunales de Justicia, hicieron más difícil aún, si no imposible la aplicación de algunas de las causales expropiatorias de que disponía el gobierno. Estas atribuciones, le hubieran permitido eventualmente, mantener en funcionamiento la economía nacional. Ejemplo de aquello, es que la única causal que logró ser aplicada por el gobierno, fue la contenida en el art. 5° del Decreto N°1.262 1953; esto es, el receso de establecimientos industriales o comerciales declarados de utilidad pública, por estar dedicados a producir, distribuir o comercializar artículos de primera necesidad. De las cuatro causales restantes, sólo se intentó dar aplicación a la del art. 6° del mismo texto legal<sup>236</sup>. Lo cual es muy llamativo, dado que los hechos descritos en las causales

---

<sup>236</sup> Se refería al incumplimiento de la obligación de producir o elaborar en su establecimiento los artículos de primera necesidad, en la calidad y condiciones que le haya ordenado el Presidente de la República.

incorporadas por la Ley N°16.464<sup>237</sup>, que nunca se intentó utilizar, fueron prácticas sistemáticamente utilizadas por la oposición con el fin de desestabilizar al gobierno.

En ese sentido, fue un hecho comúnmente sabido y ampliamente relatado con posterioridad, tanto por partidarios como opositores del gobierno de Allende, el que muchos dueños de industrias y comercios, alteraron su normal funcionamiento reteniendo las mercaderías de que disponían en vez de venderlas normalmente al público, e incluso algunos, bajaron deliberadamente sus niveles de producción, con el objetivo de provocar escasez y desabastecimiento. Lo cual para muchos quedó demostrado a los días del golpe militar que puso fin al gobierno de la Unidad Popular, en que ya se encontraban nuevamente todas las estanterías de los locales comerciales llenas de productos antes escasos. El gobierno podría haber enfrentado este boicot expropiando dichos establecimientos comerciales e industriales, para lo cual si poseía todas las atribuciones, y de este modo haber normalizado la situación, pero ni siquiera intentó hacerlo.

Es así que en mi opinión, en la práctica, se hizo imposible llevar a cabo todos los trasposos propuestos en el programa de gobierno sin rebasar los marcos jurídicos vigentes. A mi parecer, era perfectamente viable hacer avances significativos en la dirección propuesta, tal como se hizo con la gran minería del cobre, con la adquisición de las compañías salitreras y acereras, o con la adquisición por parte del Estado de la banca hasta ese entonces en manos de privados. En ese mismo sentido iban las expropiaciones de aquellos establecimientos que no estuvieran cumpliendo con las normas laborales, que estuvieran boicoteando la economía nacional o aquellos que estuvieran infringiendo las normas relativas a cuotas de producción y abastecimiento de la población de artículos de primera necesidad, ejemplos tratados en profundidad en los capítulos anteriores. Tal vez si no hubiese sido interrumpido abruptamente, y si hubiese contado con la fuerza suficiente para hacer cumplir la ley, por parte de todos los sectores políticos, el gobierno podría haber logrado un avance significativo en la conformación del área de propiedad social predominante en la economía chilena; pero en ningún caso, esto habría permitido ir a la velocidad de transformaciones que los sectores más revolucionarios del gobierno requerían, por cuanto parte importante, sino la mayoría de los establecimientos comerciales e industriales, cumplían todas aquellas disposiciones.

---

<sup>237</sup> Revisar causales establecidas en la Ley N° 16.464 de 1966.

Dicha imposibilidad de cumplir todos los objetivos plantados en el programa de gobierno en el proceso transformador de la economía chilena, sumado a la radicalización de las posturas en parte importante de los partidarios del mismo, quienes exigían de éste, cambios aún más profundos y radicales de los que se había propuesto en la campaña electoral del año 1970; llevó a que se produjeran situaciones que trasgredían los marcos institucionales, las que el gobierno no quiso o no pudo controlar, y que distaban largamente de la promesa realizada sobre el respeto al ordenamiento jurídico vigente.

Como señalamos desde el inicio de este trabajo, la coalición de gobierno estuvo conformada por dos polos o bandos, uno moderado y respetuoso tanto del programa de gobierno como de la institucionalidad vigente, y otro exaltado, quien veía en dicho programa un instrumento para llegar al poder, pero que no tenía especial aprecio por la legalidad vigente, la cual pasó a ser un obstáculo para sus intenciones transformadoras. Para este grupo, toda herramienta era válida para la consecución de sus objetivos, ejemplo de ello fueron la provocación dolosa de las causales de expropiación por parte de grupos de trabajadores e incluso por parte de entes externos a las empresas, y la mala utilización de otros instrumentos jurídicos disponibles, como fueron las intervenciones y requisiciones de industrias, cuyo análisis sería materia de otra investigación.

Es así que el gobierno, por falta de convicción o capacidad, no pudo mantener el orden y el cumplimiento de las leyes requerido, abusó de algunos instrumentos jurídicos disponibles, e hizo la vista gorda respecto de quienes en pos de cumplir con los objetivos propuestos en el programa de gobierno, y en algunos casos avanzar incluso más allá de lo ahí propuesto, decidieron utilizar las herramientas que fueran necesarias para lograrlo.

Ya a fines del año 1971, diversos observadores, entre los que estuvo Fidel Castro, señalaron respecto de la institucionalidad chilena que, “no da para seguir avanzando hacia el socialismo”<sup>238</sup>, por lo que según ellos, “no quedaría más remedio que saltar la barrera de la vía legal”.<sup>239</sup> En definitiva, los hechos relatados en el párrafo anterior, dan cuenta de dichas afirmaciones, constituyendo indudablemente un quebrantamiento del ordenamiento jurídico

---

<sup>238</sup> RUIZ-TAGLE. *Óp. Cit.* En n 198, P. 60

<sup>239</sup> *Ibíd.*

vigente y un incumplimiento de la promesa realizada por Salvador Allende antes de asumir la primera magistratura del país. Todo lo cual no implica que la oposición no haya hecho lo propio, infringiendo una y otra vez las legalidad vigente, con el objetivo de desestabilizar al gobierno.



## BIBLIOGRAFÍA

### Literatura:

1. AYLWIN Azocar, Patricio. Manual de Derecho Administrativo: Parte General. Santiago, Ed. Jurídica, 1952.
2. BAEZ Reyes, Danilo De los principios inspiradores del Código Civil chileno, Santiago Universidad Central de Chile, 2003.
3. BAEZA Flores, Alberto. Chile, poder económico y social. San José, Costa Rica, Cedal, 1974.
4. BARRERA, Manuel. Chile 1970-1972: La conflictiva experiencia de los cambios estructurales. Caracas, ILDIS, 1973.
5. BASSA Mercado, Jaime. Los caracteres del Estado constitucional de derecho y la flexibilidad de su interpretación. Revista de derecho público, 69,
6. BRAHM, Enrique. La Perversión de la cultura jurídica chilena durante el gobierno de la Unidad Popular. “Resquicios legales” y derecho de propiedad. Revista Chilena de Historia del Derecho, (18): 335, 1999.
7. CARMONA Cuenca, Encarnación. El Estado Social de Derecho en la Constitución. Madrid, CES, 2000.
8. CHILE. Informe jurídico: de la Comisión nombrada por el Supremo Gobierno para el estudio de los decretos leyes y decretos con fuerza de ley. Santiago, Ed. Progreso, 1933.
9. CHONCHOL, Jacques. A 100 años del nacimiento de Salvador Allende: Logros y errores del gobierno popular. Memoria Popular [en línea]. Museo Benjamín Vicuña Mackenna, 17 de enero de 2008. <C:\Documents and Settings\user\Mis documentos\Respaldo 12-7-09\universidad\Año 2009\Taller de Memoria\chonchol.mht> [consulta: 23 de julio de 2009]
10. CIFUENTES, Leonor y MORALES, Eduardo. El proyecto de reforma constitucional de las áreas de la economía (1971-1973). Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Santiago, Chile. Universidad de Chile, Facultad de Derecho, 1984.
11. CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. Memoria del Consejo de Defensa del Estado. 1971-1990. Santiago, Ed. Jurídica, 1995.

12. CORREA Sutil, Sofía. Historia del siglo XX chileno. Balance Paradojal. Santiago, Ed. Sudamericana, 2001.
13. COLLIER, Simon. Historia de Chile 1808-1994. Traducción de Milena Grass. Madrid, Cambridge University Press, 1998.
14. CORVALÁN, Luis. Los partidos políticos durante el gobierno de Salvador Allende: Un intento introductorio de historización. En: Mapocho (43), 1998.
15. DORR Zegers. Juan Carlos. Contra la Constitución. Santiago, EL Mercurio, 14 de agosto de 1971.
16. DUGUIT, León. Manual de derecho constitucional: teoría general del Estado, el derecho y el Estado, las libertades públicas. Granada, España, Ed. Comares, 2005.
17. EVANS De la Cuadra, Enrique, Estatuto constitucional del derecho de propiedad en Chile: la Ley 16.615 de 20 de enero de 1967, modificatoria de la Constitución Política del Estado: su historia fidedigna, contenido y análisis de la reforma. Santiago, Chile, Ed. Jurídica, 1967.
18. EVANS De la Cuadra, Enrique, Los marcos de la contienda política, Revista chilena de Derecho, 11(2-3), 1984.
19. FAÚNDEZ, Julio. Izquierdas y democracia en Chile, 1932-1973. Santiago, Ed. Bat, 1992.
20. FERMANDOIS, Joaquín. Transición al socialismo y confrontación en Chile, 1970-1973. Revista de Historia de Chile y de América, 2 (2), 2003.
21. FIGUEROA, María Angélica. Algunos Antecedentes Históricos sobre los Principios de Inexcusabilidad y Legalidad. Revista de Estudios Histórico-Jurídicos. 18. Valparaíso, Ed. Universitarias de Valparaíso, 1996.
22. FIGUEROA Quinteros, María Angélica. Breve Reseña de la Constitución Política de Chile de 1925. Material Docente Historia del Derecho II. Santiago, Universidad de Chile, 2011.
23. FIGUEROA Quinteros, María Angélica y SASSO Fuentes, Marcello. Constitución Política de Chile de 1925. Fuentes Para su Estudio. Material Docente Historia del Derecho II. Santiago, Universidad de Chile, 2011.
24. FIGUEROA, María Angélica. El Racionalismo Jurídico y la formación del Derecho Nacional. Material Docente Historia del Derecho II. Santiago, Universidad de Chile, 2008.

25. FIGUEROA Quinteros, María Angélica. Movimiento Constitucionalista. Material Docente Historia del Derecho II. Santiago, Universidad de Chile, 2011.
26. FIGUEROA Quinteros, María Angélica. Notas sobre Liberalismo Político y feminismo. En: En Reversa. Primeras Jornadas Estudiantiles de Teoría de Género, Universidad de Chile. Santiago, Ed. Párrafo, 2011.
27. FONTAINE, Arturo. Todos querían la revolución. Chile 1964-1963. Tercera edición, Santiago, Ed. Zigzag, 2000.
28. GARCÉS, Joan. Allende y la experiencia chilena. Barcelona, España. Ed. Mel, 1976.
29. GARCÉS, Joan. El Estado y los problemas tácticos en el gobierno de Allende. Madrid, Ed. Siglo Veintiuno, 1974.
30. GOMIEN Sierra, Patricio. Expropiación en la Industria, según el Decreto Ley 520. Revista Chilena de Derecho (5), 1974.
31. GÓNGORA, Mario. Ensayo histórico sobre la noción de Estado en Chile de los siglos XIX y XX. Santiago, Ed. Universitaria, 1986.
32. GUZMÁN Brito, Alejandro, Código Civil Chileno. Navarra, España, Ed. Arazandi S.A., 2006.
33. GUZMÁN Brito, Alejandro, Historia de la codificación civil en Iberoamérica. Navarra, España, Ed. Arazandi S.A., 2006.
34. IRARRÁZVAL, Juan. Expropiación e indemnización por expropiación. Revista Estudios Jurídicos, 2(1-2), 1973.
35. LIRA Urquieta, Pedro. El Código Civil y su época En: Doctrina civil chilena en el bicentenario: 1810-2010. Santiago, Departamento de Derecho Privado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile, 2010.
36. LÓPEZ, Gloria y OYHARCABAL Marcelo. La expropiación en Chile durante el periodo 1970-1973y los dictámenes del Consejo de Defensa del Estado. Tesis (Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales). Universidad de Chile, Facultad de Derecho, Santiago, Chile, 1997.
37. MARIENHOFF S., Miguel. Tratado de Derecho Administrativo. Buenos Aires, Argentina, Ed. Abeledo-Perrot, 1993.
38. MATURANA Miquel, Cristián. Derecho Procesal Orgánico. Santiago, Facultad de Derecho Universidad de Chile, 2003.

39. MARTNER, Gonzalo. El gobierno del Presidente Salvador Allende, 1970-1973. Una evaluación. Santiago, Ed. Literatura Americana Reunida, 1988.
40. MARTNER, Gonzalo. El pensamiento económico del gobierno de Allende. Santiago, Ed. Universitaria, 1971.
41. MONIZ Bandeira, Luiz Alberto. Fórmula para el caos. La caída de Salvador Allende (1970-1973). Santiago, Ed. Debate, 2008.
42. MORAGA Klenner, Claudio. Derecho público chileno, y los principios de legalidad administrativa y juridicidad. En: Derecho Administrativo, 120 años de cátedra. Santiago, Ed. Jurídica, 2008.
43. MOVIMIENTO DE ACCIÓN POPULAR UNITARIO, El libro de las 91: las empresas monopólicas y el área social de la economía chilena. Santiago, Ed. Barco de Papel, 1972.
44. MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, INSTITUTO LABORAL Y DE DESARROLLO SOCIAL, DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ESTUDIOS El área de propiedad social de la economía entre noviembre de 1970 y marzo de 1973: composición y génesis. Santiago, Instituto Laboral y de Desarrollo Social, 1973.
45. NOVOA Monreal, Eduardo. Derecho, justicia y violencia, 1968. En su: Una crítica al derecho tradicional. Santiago, Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, 1993.
46. NOVOA Monreal, Eduardo. El área de propiedad social y los resquicios legales. 1971. En su: Una crítica al derecho tradicional. Santiago, Centro de Estudios Políticos Latinoamericanos Simón Bolívar, 1993.
47. NOVOA Monreal, Eduardo. El derecho de propiedad privada. Bogotá, Ed. Temis, 1979.
48. NOVOA Monreal, Eduardo. El Difícil camino de la legalidad.
49. NOVOA Monreal, Eduardo. La crisis del sistema legal chileno. En: Revista Derecho y Jurisprudencia, 62, diciembre de 1965.
50. NOVOA Monreal, Eduardo Los resquicios legales: un ejercicio de lógica jurídica. Segunda edición. Santiago, Ed. Bat S.A., 1992.
51. NOVOA Monreal, Eduardo. ¿Vía legal hacia el socialismo? El caso de Chile. Caracas, Ed. Jurídica Venezolana, 1978.

52. NOVOA Monreal, Eduardo. Vías legales para avanzar hacia el socialismo. Santiago, Departamento de Derecho Económico, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad de Chile, 1971.
53. PANTOJA Bauzá, Rolando. El principio de la juridicidad Revista de derecho público, 62,
54. PEDRALS, Antonio y MASSONE, Pedro. El intento de transición chilena al socialismo: análisis jurídico. Ed. Edeval, Valparaíso, 2003.
55. PEÑAILLILO Arévalo, Daniel. Los Bienes, la propiedad y otros derechos reales. Cuarta Edición. Santiago, Ed. Jurídica, 2006.
56. PHILIPPI Izquierdo, Julio. Reflexiones sobre bien común, justicia, derecho y formalismo legal. En: Escritos y documentos de Julio Philippi (Primera Parte). Centro de Estudios Públicos [En línea].  [<www.cepchile.cl/dms/archivo\\_1133.../rev75\\_fontaine\\_sierra.pdf>](http://www.cepchile.cl/dms/archivo_1133.../rev75_fontaine_sierra.pdf) [consulta: 10 de diciembre de 2011].
57. RODRÍGUEZ Elizondo, José y LATORRE Silva, Joaquín, Procedimientos expropiatorios en el decreto-ley 520 de 1932, Revista de Derecho Público, (13), 1971.
58. RUIZ-TAGLE, Jaime. Vía legal y transición al socialismo: Dos años de gobierno de la U.P. En: Mensaje Testimonio en la historia: 1971-1981 selección de artículos de derecho y justicia. Santiago, 2001.
59. SALGADO, Andrés. Alcances y limitaciones de la política económica del gobierno popular de Chile. En: Revista Nueva Sociedad (13). Santiago, 1974.
60. SILVA Bascuñán, Alejandro. Contra la Constitución. Santiago, El Mercurio, 13 de agosto de 1971.
61. SILVA Bascuñán, Alejandro. Tratado de Derecho Constitucional. Santiago, Ed. Jurídica, 1963.
62. SILVA Bascuñán, Alejandro. Legalidad de Expropiación. Revista Chilena de Derecho, 23(1), 1996.
63. SILVA Cimma, Enrique. Derecho Administrativo Chileno y Comparado, Santiago, Ed. Jurídica, Tomo I, 1954.
64. SILVA Cimma, Enrique. El Tribunal Constitucional de Chile: 1971-1973. Segunda edición. Santiago, Tribunal Constitucional, 2008.

65. SOMARRIVA Undurraga, Manuel. Jurisprudencia sobre decretos con fuerza de ley y decretos-leyes. Boletín del Seminario de Derecho Público, 3, 1934.
66. SOTO Kloss, Eduardo. Derecho administrativo. Bases fundamentales. Santiago, Ed. Jurídica, 1996.
67. SOTO Kloss, Eduardo. La destrucción del estado de derecho en Chile 1970-1973. Revista de Derecho Público, (53-54), 1993.
68. SOTO Kloss, Eduardo. La requisación de industrias en la jurisprudencia de Contraloría General de la República: ¿Una hipótesis jurídica? Revista Estudios Jurídicos, 2(1-2), 1973.
69. SOTO Kloss, Eduardo. Sobre la legalidad de las requisiciones de industrias. Revista de Derecho Público, (13), 1972.
70. SOTO Kloss, Eduardo. Vigencia de las normas requisitorias de industrias y análisis de su aplicación. Revista Estudios Jurídicos, 1(2), 1972.
71. SULE, Anselmo. El avance hacia el socialismo. La experiencia del Gobierno de la U.P. en Chile. Revista Nueva Sociedad, 49, 1980.
72. UNIDAD POPULAR, Programa básico de gobierno de la Unidad Popular. Centro de Estudios Bicentenario [en línea]. Aprobado el 17 de diciembre de 1969. <[http://www.bicentenariochile.cl/index.php?option=com\\_content&view=article&id=19:progama-basico-de-gobierno-de-la-unidad-popular&catid=12:gobierno-de-allende-y-el-quebre-institucional&Itemid=9](http://www.bicentenariochile.cl/index.php?option=com_content&view=article&id=19:progama-basico-de-gobierno-de-la-unidad-popular&catid=12:gobierno-de-allende-y-el-quebre-institucional&Itemid=9)> [consulta: 24 de julio de 2009]
73. UNIVERSIDAD DE CHILE, Facultad de Derecho, Departamento de Derecho Público. La Contraloría General de la República: 50 años de vida institucional (1927-1977). Santiago, Universidad de Chile, 1977.
74. VARELA Caballero, Alex. Decretos con Fuerza de Ley y Decretos-Leyes. Boletín del Seminario de Derecho Público, 2, 1933.
75. VARELA Caballero, Alex. Decretos con Fuerza de Ley y Decretos-Leyes. Boletín del Seminario de Derecho Público, 3, 1934.
76. VIAL C., Gonzalo. Historia de Chile: 1891-1973. Santiago, Ed. Santillana del Pacífico, 1981.
77. VODANOVIC H., Antonio. Manual de derecho civil: Partes preliminar y general. Santiago, Ed. Jurídica, 2001.

78. VON BRUNN, Reinhard. Chile: ¿Con leyes tradicionales hacia una nueva economía? Santiago, ILDIS, 1972.
79. VUSKOVIC, Pedro. La política económica de transición al socialismo. En: Intervención ante el CIAP (1971). Biblioteca Salvador Allende [en línea]. <[http://www.salvador-allende.cl/Unidad\\_Popular/Vuskovic%201971%20CIAP.pdf](http://www.salvador-allende.cl/Unidad_Popular/Vuskovic%201971%20CIAP.pdf)>. [consulta: 21 de julio de 2009]

### **Legislación:**

1. ALLENDE, Salvador y VUSKOVIC, Pedro. Proyecto de ley “Tres áreas de la economía” 10 de octubre de 1971.
2. ASAMBLEA GENERAL DE LA ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS. Resolución 1803: Soberanía Permanente Sobre Los Recursos Naturales. Nueva York, 14 de diciembre de 1962.  
<<http://www.ordenjuridico.gob.mx/TratInt/Derechos%20Humanos/OTROS%2022.pdf>>
3. Constitución Política de la República de 1925, actualizada al año 1971.
4. Decreto N° 747. Ministerio de Economía y Comercio. Santiago, 1953.
5. Decreto N° 1.262, Ministerio Economía y Comercio, Santiago, 1953.
6. Decreto con Fuerza de Ley N° 173. Ministerio de Hacienda. Santiago, 1953.
7. Decreto con Fuerza de Ley N° 242. Ministerio de Hacienda. Santiago, 1960.
8. Decreto con Fuerza de Ley N° 914. Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción. Santiago, 1968.
9. Decreto Ley N ° 520. Ministerio de Economía. Santiago, 30 de agosto de 1932.
10. Decreto Ley N ° 3477. Ministerio de Hacienda. Santiago, 2 de septiembre de 1980.
11. HÁMILTON, Juan y FUENTEALBA, Renán. Proyecto de reforma constitucional “Tres áreas de la economía”. Santiago, Congreso Nacional, presentado el 20 de Octubre de 1971
12. Ley N° 15.295. Santiago, 8 de octubre de 1963
13. Ley N° 15.560. Ministerio de Economía, fomento y reconstrucción. Santiago, 3 de febrero de 1964.
14. Ley N° 16.616. Santiago, 20 de enero de 1967

15. Ley N° 16.464. Ministerio de Hacienda. Santiago, 25 de abril de 1966.
16. Ley N° 17.450. Santiago, 16 de julio de 1971
17. Resolución N° 299. Ministerio de Economía. Santiago, 30 de mayo de 1966.



## **ANEXOS**

## **DECRETO LEY N° 520 de 1932.**

Crea el Comisariato General de Subsistencias y Precios.

Santiago, 30 de Agosto de 1932.- El Presidente Provisional de la República ha acordado y dicta el siguiente Decreto-ley:

### TITULO I

#### Disposiciones generales

Artículo 1. Créase, con personalidad jurídica, el Comisariato General de Subsistencias y Precios, dependiente del Ministerio del Trabajo.

Art. 2.Su objeto será asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida.

Art. 3. La finalidad determinada en el artículo anterior se obtendrá de preferencia, mediante la adquisición y el control de la calidad y precio de los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual, en todo lo que respecta a alimentos, vestuario, calefacción, alumbrado, transportes, productos medicinales y materias primas de dichas especies y servicios, atendidos, para la fijación de precios, los costos de producción, gastos inevitables y utilidades legítimas.

Art. 4.Para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de la subsistencia del pueblo, se declaran de utilidad pública los predios agrícolas, las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad; y se autoriza al Presidente de la Republica para expropiarlos en los casos taxativamente enumerados en los artículos 5.o y 6.o y de conformidad a las normas de procedimiento que señala la presente ley.

Art. 5.Todo establecimiento industrial o comercial, y toda explotación agrícola que se mantenga en receso, podrá ser expropiada por el Presidente de la República, a solicitud del Comisario General de Subsistencias y Precios, previo informe favorable del Consejo de Defensa Fiscal y del Consejo Técnico respectivo.

Art. 6.El Presidente de la República, a propuesta del Comisario General, podrá imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine.

El incumplimiento de dicha obligación lo autorizará para expropiar, con los requisitos señalados en el artículo anterior, el establecimiento, empresa o explotación del productor rebelde, todo sin perjuicio de las demás sanciones que establece esta ley.

Art. 7. Decretada la expropiación, el Comisariato tomará, desde luego, posesión de los bienes expropiados. En lo demás, la expropiación se registrará por las disposiciones contenidas en el Libro IV Título XVI, del Código de Procedimiento Civil.

Art. 8. El Comisariato podrá explotar directamente las empresas que se expropian.

Art. 9. El Presidente de la República, a propuesta del Comisario General podrá declarar el estanco de artículos de primera necesidad y su administración se entregará, precisamente, al Comisariato General.

Art. 10. El Comisariato estará exento de toda contribución fiscal o municipal, establecida o que se estableciere y gozará, también, de franquicia postal y telegráfica.

Art. 11. La Comisión de Cambios Internacionales dará preferencia a las solicitudes de compra de letras de cambio sobre el extranjero que presente o recomiende el Comisariato General.

Art. 12. Los productores y distribuidores de artículos declarados de primera necesidad, estarán obligados a dar cuenta al Comisariato Departamental o local, de las existencias que tengan en bodegas o aduanas, y de las siembras y cosechas, en la forma que determine el Reglamento.

Art. 13. Los datos y antecedentes sobre negocios de particulares, a que se refiere esta ley, serán reservados y no podrán utilizarse sino para los fines que ella indica.

## TITULO II

### Organización

Art. 14. El Comisariato General de Subsistencias y Precios funcionará en Santiago y estará a cargo de un Comisario General designado por el Presidente de la República, que tendrá el carácter de jefe de servicio.

El comisario general será su representante legal y dentro de los treinta días siguientes a su nombramiento, rendirá fianza de trescientos mil pesos (\$ 300,000) que calificará la Contraloría General de la República.

Dependientes del Comisariato General habrá Comisariatos Departamentales que funcionarán en las ciudades cabeceras de departamentos.

Con todo, el Presidente de la República, a propuesta del comisario general, podrá establecer Comisariatos Locales en cualquier lugar del país.

Art. 15. El Comisariato General de Subsistencias y Precios contará con los siguientes Consejos Técnicos de carácter consultivo:

- a) Consejo de Alimentación;
- b) Consejo de Vestuario y otros artículos declarados de primera necesidad; y
- c) Consejo de Transportes, Calefacción y Alumbrado.

Cada Consejo estará formado por representantes de los productores, distribuidores y consumidores, en la forma que determine el Reglamento, y por funcionarios técnicos de los Ministerios de Hacienda, Fomento, Agricultura, Salubridad y Relaciones Exteriores y Comercio, designados estos últimos por el Presidente de la República, a propuesta del Comisario General.

Art. 16. Los Comisariatos Departamentales, serán asesorados por Consejos Consultivos, compuestos de representantes de los productores, distribuidores y consumidores. Entre estos representantes habrá comerciantes mayoristas y detallistas; obreros y empleados.

Art. 17. El Comisario Departamental será de nombramiento del Presidente de la República, a propuesta del Comisario General. En defecto de designación especial, ejercerá las funciones de comisario departamental el gobernador respectivo.

Art. 18. Los Comisarios Departamentales podrán designar Juntas de Vigilancia, compuestas de vecinos, quienes estarán encargadas en controlar los precios, calidad de los artículos, pesos y medidas.

Art. 19. Una ley especial determinará la planta y sueldos del Comisariato General. Los funcionarios dependientes de este servicio serán designados por el Presidente de la República, a propuesta del Comisario General.

Art. 20. Para hacer cumplir sus resoluciones y para practicar los actos de instrucción que decreten, podrán los Comisariatos requerir directamente del jefe más inmediato o de las demás autoridades, el auxilio de la fuerza pública que de ellas dependiere.

La autoridad legalmente requerida debe prestar el auxilio, sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide ni la justicia o legalidad de la resolución que se trate de ejecutar.

Podrá, igualmente, requerir de dichas autoridades y demás organismos del Estado, de las Municipalidades e instituciones semifiscales los otros medios de acción conducentes de que dispusieren.

Podrá, asimismo, impetrar el concurso de los organismos gremiales, los que estarán obligados a prestarlo sin remuneración.

Art. 21. Los funcionarios fiscales, municipales o de instituciones semifiscales, y los miembros de gremios a quienes se llame a prestar su concurso, tendrán el carácter de ministros de fe en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras.

### TITULO III

#### Atribuciones del Comisariato General

Art. 22. Quedarán sujetos al control directo del Comisariato General de Subsistencias y Precios, la producción, manufactura, importación, exportación, distribución y transporte de los artículos que el Presidente de la República declare de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a propuesta del Comisario General.

Art. 23. Las atribuciones principales del Comisariato General son:

- a) Dar a los Comisariatos Departamentales las normas sobre fijación de precios máximos de venta al consumidor, de los artículos de primera necesidad, relacionados con la salud, la alimentación, el vestuario, la calefacción, el alumbrado, la locomoción y otros, conforme a la nómina que haga el Presidente de la República. El Comisariato podrá también, cuando lo juzgue conveniente, fijar por sí mismo los precios que deban regir en los departamentos;
- b) Establecer las normas a que los Comisariatos están obligados a ajustarse para la determinación de los precios de los artículos que se estimen de uso o consumo habitual, y que no hubieren sido declarados por el Presidente de la República como de primera necesidad;
- c) Resolver sin ulterior recurso los reclamos que se interpongan contra las resoluciones de los Comisariatos;
- d) Determinar los artículos de primera necesidad que deben gozar de preferencia para su acarreo por las empresas de transportes particulares o fiscales;
- e) Dictar las medidas que estime necesarias para evitar el acaparamiento de los artículos de primera necesidad;

- f) Reglamentar la forma en que los Comisariatos deben requisar y vender las mercaderías, en los casos de acaparamiento o de negación de venta con fines de especulación o sin motivos justificados;
- g) Fijar las normas que deben observar los Comisariatos en el control de la calidad de los artículos y exactitud en los pesos y medidas;
- h) Sancionar con multa o comiso el expendio de artículos adulterados o nocivos para la salud;
- i) Solicitar del Presidente de la República, que limite o prohíba la exportación de artículos declarados de primera necesidad, cuando deban conservarse en el país, por ser indispensables para el consumo de la población;
- j) Investigar los precios al por mayor de los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual, así como su costo de producción;
- k) Formar las estadísticas del servicio;
- l) Estimular la formación de Cooperativas de producción y consumo y propender a la creación de centrales de compras;
- m) Estudiar el estado de las industrias, en lo referente a los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual;
- n) Proponer al Ministerio del Trabajo las medidas de carácter general que juzgue necesarias para obtener el abaratamiento de la vida;
- o) Difundir las nociones que contribuyan al mejor aprovechamiento de los medios de vida;
- p) Limitar el otorgamiento de patentes a establecimientos dedicados al comercio de artículos de primera necesidad, cuando su excesivo número contribuya a encarecer el precio de las subsistencias;
- q) Supervigilar, controlar y fiscalizar los actos de los demás Comisariatos;
- r) Importar o adquirir los artículos declarados de primera necesidad o sus materias primas, o dar facilidades a terceros para importarlos, sin ninguna limitación que impida o retarde su rápida internación, siempre que dentro del territorio fueren las existencias insuficientes para el consumo;
- s) Exigir declaraciones juradas respecto de cualquier operación que se relacione con la presente ley; así como la presentación de los libros de contabilidad, correspondencia, datos estadísticos documentos originales o en copia, los que podrán ser examinados por sus funcionarios o delegados del servicio;

- t) Decretar la clausura de los establecimientos comerciales o industriales que desobedezcan las órdenes de los Comisariatos;
- u) Representar judicial o extrajudicialmente al Comisariato; y
- v) Dictar el Reglamento interno, oyendo a los Consejos Técnicos respectivos.

Art. 24. Las atribuciones determinadas en el artículo precedente, no excluyen las demás no enumeradas que sean indispensables para el estricto cumplimiento de esta ley.

#### TITULO IV

##### De las atribuciones de los Comisariatos Departamentales y Locales

Art. 25. Son atribuciones de los Comisariatos Departamentales y Locales:

- a) Fijar periódicamente los precios máximos de venta al consumidor, con arreglo a las normas que dicte el Comisario General y determinar la fecha en que comenzarán a regir;
- b) Fiscalizar los precios de venta de los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual, en conformidad a las normas fijadas por el Comisariato General;
- c) Requisar y vender por cuenta de sus dueños y a precios naturales, los artículos de primera necesidad y materias primas que sean objeto de acaparamiento, de negación de venta u otra forma de especulación.

En caso de negativa de venta, los Comisariatos calificarán los motivos; y si éstos resultaren injustificados, ordenarán la celebración de la venta, con arreglo a los usos o costumbres comerciales.

Si la orden de venta fuere resistida, la mercadería que haya sido objeto de la denegación, se requisará y será vendida por el Comisariato en las condiciones antedichas, sin perjuicio de las demás sanciones que establece la presente ley;

- d) Investigar los costos de producción y fijar los precios al por mayor de los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual y comunicarlos al Comisariato General;
- e) Fijar a los comerciantes mayoristas los precios de venta al minorista respecto de los artículos a que se refiere la letra anterior;
- f) Practicar periódicamente censos de las siembras, producción y existencias de los artículos de primera necesidad en las zonas de su jurisdicción y comunicar sus resultados al Comisariato General;

- g) Proporcionar al Comisariato General todos los datos y antecedentes que les solicite;
- h) Sancionar administrativamente, sin perjuicio de las penas establecidas en el artículo 467 del Código Penal, el expendio de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual efectuado con engaño en la calidad, peso o medida e
- i) Sancionar con multa y comiso, el expendio de artículos alimenticios adulterados o en condiciones nocivas para la salud.

## TITULO V

### De los almacenes de los Comisariatos

Art. 26. El Comisariato General podrá establecer, transitoria o permanentemente, almacenes de artículos declarados de primera necesidad y de uso o consumo habitual.

Art. 27. Los almacenes del Comisariato se surtirán:

- a) Con las mercaderías que el Comisariato haya adquirido; y
- b) Con las que fueren consignadas voluntaria u obligadamente por los particulares.

Art. 28. Los dueños y tenedores de artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual, estarán obligados a consignarlos en los almacenes, en la forma que señale el Comisariato General, para venderlos a bajo precio.

Al exigir las consignaciones, el Comisariato procederá de manera que éstas se realicen equitativamente entre los dueños y tenedores de las mercaderías.

Art. 29. El Comisariato pagará las mercaderías que adquiera dentro del país, al precio fijado para su expendio a los productores y distribuidores mayoristas.

No obstante, en casos calificados por el Presidente de la República, la adquisición se hará por el precio de costo calculado en la forma que fije el Reglamento de esta ley.

Art. 30. Los almacenes del Comisariato no podrán vender a precios inferiores a los fijados al comercio detallista.

Art. 31. Los actos del Comisariato serán considerados de fuerza mayor para los efectos de las relaciones contractuales entre particulares.



Art. 32. Si la mercadería adquirida forzosamente por el Comisariato estuviere embarcada, retenida o prohibida de enajenar, los terceros a cuyo favor se hubieren establecido esas prohibiciones no tendrán acción contra el Comisariato para obtener la nulidad de la enajenación.

El embargo, prohibición o retención se entenderán constituidos sobre el precio pagado por el Comisariato, que lo retendrá en su poder.

Art. 33. No habrá acción para privar al Comisariato de las mercaderías a él forzosamente enajenadas, cualquiera que fuere el título que se hiciere valer, sin perjuicio de los derechos del perjudicado contra el enajenante.

Art. 34. Los gravámenes reales que afecten a la mercadería adquirida por el Comisariato se ejercerán sobre el precio que el Comisariato retendrá en su poder.

Art. 35. La consignación en los almacenes del Comisariato se acreditará con un certificado que éste expedirá y que contendrá las siguientes indicaciones:

1. La designación y ubicación del almacén en que se hubiere hecho la consignación;
2. El número de orden y la fecha en que el certificado se otorgue;
3. El nombre, profesión u oficio y domicilio del consignante;
4. La naturaleza, calidad y cantidad de las especies consignadas;
5. El estado actual de éstas;
6. Los seguros especiales que las caucionen;
- y 7. Las marcas y demás indicaciones necesarias a la determinación de la identidad y del valor de las especies consignadas, por unidad de peso, medida o cantidad.

Art. 36. El certificado a que se refiere el artículo anterior será negociable por endoso como los documentos a la orden.

Las reglas que rigen el endoso de las letras de cambio serán aplicables a dichos certificados.

Art. 37. Todo endosatario de certificado de consignación deberá hacer notar su endoso en el registro que al efecto se llevará en el respectivo almacén del Comisariato. De este acto se tomará razón en el certificado cuyo endoso anotare.

Art. 38. Mientras no se efectúe la anotación prescrita en el artículo anterior, el endoso no producirá efecto alguno.

Art. 39. En caso de extravío, hurto, robo o inutilización del certificado de consignación, se dará un duplicado, anotándose esta circunstancia en los libros del respectivo almacén y en el nuevo título. Dicho certificado se otorgará previa fianza u otra caución suficiente a satisfacción del

Comisariato y previo aviso publicado durante cinco días en un periódico de la localidad, o a falta de éste, por carteles fijados en la oficina de la Municipalidad respectiva durante igual tiempo.

Art. 40. El dueño de un certificado de consignación tendrá derecho a pedir que a su costa se fraccione o divida la consignación en dos o más lotes, siempre que el valor de cada uno de ellos no baje de \$ 3,000 (Tres mil pesos). En este caso estará facultado para solicitar por cada lote un certificado de consignación, en reemplazo del anterior, el cual será cancelado.

Art. 41. En caso de siniestro, los tenedores de certificados de consignación podrán ejercitar sobre los seguros adeudados, los mismos derechos y privilegios que les habrían correspondido sobre las especies consignadas.

Art. 42. El Comisariato responderá en todo caso, de la veracidad de las declaraciones estampadas en los documentos a que se refiere el artículo 35, aunque las especies consignadas se hayan perdido o deteriorado por caso fortuito o fuerza mayor, sin perjuicio de que pueda perseguir las indemnizaciones que procedan, a cuyo efecto se entenderá subrogado en los derechos del consignante, contra terceros responsables.

Art. 43. No será aplicable la disposición del artículo anterior, si la pérdida o deterioro de la mercadería consignada se debiere a vicios propios de la misma.

Art. 44. El Comisariato podrá cobrar por la consignación voluntaria la comisión que fije su Reglamento interno.

Art. 45. Los Comisariatos podrá ocupar gratuitamente los locales fiscales o municipales que sean necesarios.

## TITULO

VI

### De las cocinas populares

Art. 46. El Presidente de la República, podrá establecer, a propuesta del Comisariato General, cocinas populares, por cuenta del Estado para proporcionar comida a bajo precio.

Estará facultado, asimismo, para fomentar la explotación por particulares de cocinas populares.

Art. 47. La administración de las cocinas populares, se regirá por las disposiciones que establezca el Reglamento.

Art. 48. El que impida, resista o dificulte el cumplimiento de las órdenes de la autoridad competente relativas a la preferencia en el acarreo o transporte de los artículos declarados de primera necesidad será penado con prisión o presidio menor en cualquiera de sus grados, según la transcendencia del hecho.

Art. 49. El que contraviniendo las resoluciones del Comisariato acaparare u ocultare artículos de primera necesidad será penado con multa de diez mil pesos, sin perjuicio del comiso de los artículos acaparados o ocultados.

Art. 50. Las penas del artículo anterior se aplicarán también al que sacare del territorio de la República, artículos cuya exportación estuviere prohibida. Si el hecho no se hubiere consumado, caerán en comiso las mercaderías cuya exportación se pretendiere.

Art. 51. El productor o industrial que sin motivo justificado no diere cumplimiento a la resolución que le imponga la obligación de producir en la forma señalada por el Comisariato, será penado con multa hasta de veinte mil pesos. Si la autoridad administrativa hubiere resuelto la expropiación por este motivo, no será aplicable la pena aquí señalada.

Art. 52. El que destruyere o eliminare del mercado, con perjuicio para la colectividad, artículos declarados de primera necesidad, sufrirá las penas de presidio menor o mayor en cualquiera de sus grados.

Art. 53. El comerciante o productor rebelde en el cumplimiento de la orden de vender dada por el Comisariato en el caso del inciso 3.o de la letra c), del artículo 25.o, incurrirá en la pena de multa hasta de cinco mil pesos. En caso de reincidencia la multa se elevará al doble de la impuesta en la condena inmediatamente anterior por el mismo delito.

Art. 54. El que requerido por el Comisariato en la forma establecida en el Reglamento se negare a prestar la declaración jurada o a proporcionar los antecedentes a que se refiere la letra q), del artículo 23, de la presente ley, será penado con prisión en cualquiera de sus grados y multa hasta de dos mil pesos, sin perjuicio de las medidas compulsivas que adopten los Comisariatos para obtener por sí mismos los antecedentes cuya exhibición les haya sido negada. En el ejercicio de esta facultad el Comisariato podrá proceder por medio de sus funcionarios o delegados con allanamiento y descerrajamiento si fuere necesario.

Las disposiciones del inciso anterior se aplicarán también respecto de los productores y distribuidores que fueren remisos en el cumplimiento de la obligación que les impone el artículo 12.

Art. 55. Los funcionarios y delegados que violaren la reserva que esta ley les impone con respecto a los datos y antecedentes que les fueren proporcionados con ocasión de sus comisiones, incurrirán en la pena de presidio menor en cualquiera de sus grados, según la transcendencia del hecho. Serán también destituidos del cargo o empleo que estuvieren sirviendo y quedarán inhabilitados perpetuamente para el desempeño de cargos u oficios públicos y profesiones liberales.

Art. 56. Por las personas jurídicas responderán sus representantes cualesquiera que sea su denominación.

Con todo, se les relevará de la pena si comprobaren que los autores directos del hecho punible procedieron independientemente y de propia iniciativa.

Art. 57. Los funcionarios o empleados que estando encargados del cumplimiento de las disposiciones de esta ley o de las órdenes que en su virtud se les impartan, faltaren a sabiendas a los deberes en ella indicados, con perjuicio de las finalidades que la presente ley persigue o con perjuicio injustificado para los particulares, sufrirán la pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados e inhabilitación absoluta para cargos u oficios públicos, por cinco años a lo menos.

Art. 58. El técnico que estuviere al servicio de una explotación agrícola, o de una empresa industrial o comercial que se expropiare, podrá ser obligado a continuar en sus funciones hasta la expiración del contrato.

En todo caso, el Comisariato podrá obligarlo a prestar sus servicios hasta por el término de un año.

El abandono de las funciones o la resistencia a cumplirlas, serán sancionados con prisión en su grado máximo y multa de quinientos a diez mil pesos e inhabilitación perpetua para cargos u oficios públicos. Perderá, además, todos los derechos anexos a su calidad de empleado.

Art. 59. Los que expendieren artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a precios superiores a los fijados por el Comisariato, así como los que incurran en cualquier otra infracción a esta ley, que no estuviere especialmente sancionada serán penados con multas no inferior a veinte pesos ni superior a veinte mil pesos. El Presidente de la República fijará en un Reglamento la escala de aplicación de dichas penas.

Art. 60. Para la aplicación de las penas de multa, debe atenderse no solamente a la gravedad del hecho, según el fin que lo hubiere motivado y su trascendencia, sino también a la situación económica del hechor tanto en el momento de la ejecución del delito, como al tiempo de ser juzgado.

Art. 61. Las penas de multa establecidas en los artículos 23 letra h), y 25 letra i), se aplicarán por el Comisariato correspondiente quien las hará efectivas ejecutivamente por los medios ordinarios, sin perjuicio de la reclamación del interesado ante el juez de letras de turno en lo Civil de Mayor Cuantía.

Las reclamaciones se tramitarán por el procedimiento sumario, y para interponerlas deberá consignarse a la orden del Tribunal dentro de quinto día, contados desde la notificación de la resolución administrativa el monto de la multa.

Art. 62. Para conocer de los delitos, no comprendidos en el artículo precedente y de que trata el presente Título, será competente el Juez de Letras en lo Criminal del departamento donde se hubieren cometido.

## TITULO VIII

### Del procedimiento

Art. 63. La tramitación y substanciación de los procesos a que dieren origen las infracciones a la presente ley, cuyo conocimiento corresponda a los Tribunales ordinarios en lo Criminal, se regirán por las disposiciones comunes a todo procedimiento y por las reglas del juicio ordinario de que trata el Código de Procedimiento Penal, con las modificaciones siguientes:

- a) No habrá en estos juicios querellante particular;
- b) El proceso se iniciará a requerimiento del respectivo comisario, quien se presentará por escrito ante el Juzgado correspondiente, formulando la denuncia y acompañando los antecedentes que la justifiquen y demás diligencias que hubiere practicado para la comprobación del hecho investigado;
- c) Si la denuncia se apoyare en declaraciones testimoniales, deberá indicarse en ella el nombre, profesión u oficio y domicilio de los testigos, y un extracto de los hechos declarados ante el comisario;
- d) Cuando la denuncia se formulare a petición de cualquiera persona que ejercitare la acción popular, se mencionará el nombre, profesión u oficio y domicilio de ésta;

- e) Presentada la denuncia, el Juez ordenará de inmediato instruir sumario, citará a los testigos que en ella se mencionen y practicará las diligencias pedidas por el comisario y demás que juzgue pertinentes a la comprobación del hecho delictuoso;
- f) El inculpado, desde el momento que sea notificado, o se ordene su detención, podrá imponerse del proceso y solicitar la diligencia que conceptúe necesaria a su defensa;
- g) El sumario deberá quedar cerrado dentro de los diez días siguientes a su iniciación. Podrá, sin embargo, por motivos calificados que se expresarán determinadamente en auto fundado, prorrogarse por diez días más.
- h) El inculpado, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se notifique la denuncia, deberá presentar una nómina de su nombre, profesión u oficio y domicilio;
- i) Para la recepción de la prueba testimonial, el juez fijará día y hora, y a la audiencia tendrán derecho de asistir los interesados;
- j) Practicada la diligencia de investigación conducente al establecimiento de los hechos denunciados, se declarará cerrado el sumario y se comunicará traslado a las partes quienes, dentro de tercero día, deberán formular las alegaciones que el examen de la prueba les sugiera;
- k) Transcurrido dicho término, háyanse o no formulado observaciones, se dictará sentencia;
- l) En las diligencias de confesión, examen de testigos y demás que se encomienden al Tribunal, el juez estará obligado a intervenir personalmente, debiendo dejarse testimonio en el proceso, de esta circunstancia.

Art. 64. Las presentaciones del Comisariato estarán exentas de todo impuesto.

## TITULO IX

### De la acción pública

Art. 65. Cualquiera persona podrá denunciar al respectivo comisario las infracciones a la presente ley. Recibida la denuncia el comisario se cerciorará de su efectividad y si la estimare fundada, deberá ponerla en conocimiento de la justicia ordinaria. En lo demás, se seguirán las reglas generales de que trata el título anterior.

## TITULO X

## Régimen económico

Art. 66. El capital del Comisariato de Subsistencias y Precios constituye la garantía especial de sus operaciones. Todas ellas tendrán, además, la garantía del Estado.

Art. 67. El capital del Comisariato de Subsistencias y Precios se formará:

- a) Con las cuotas en dinero que aporte el Estado durante el presente año para la instalación y gastos indispensables del servicio;
- b) Con las explotaciones agrícolas, empresas industriales, establecimientos comerciales, productos y mercaderías que expropie el Estado a virtud de las facultades conferidas en los artículos 4.o, 5.o y 6.o, de la presente ley;
- c) Con los bienes que adquiera a cualquier otro título;
- d) Con las multas que se impongan a los infractores de esta ley, y mercaderías que decomise; y
- e) Con las utilidades que obtenga.

Art. 68. La Contraloría General de la República examinará mensualmente, en la forma ordinaria, las cuentas del Comisariato General y de los Comisariatos Departamentales y Locales.

## TITULO FINAL

Art. 69. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán también al Control de Drogas, Específicos y Productos Medicinales, que ejerce el Ministerio de Salubridad a virtud de lo dispuesto en el decreto ley N.o 201, de 14 de Julio del presente año.

El Comisariato General de Subsistencias Precios designará un delegado que lo represente en dicho control.

Art. 70. La presente ley regirá desde su publicación en el Diario Oficial y desde la misma fecha quedarán derogadas las disposiciones de la ley N.o 5,125, de 17 de Mayo del año en curso.

Art. 71. El Presidente de la República dictará los Reglamentos que sean necesarios para el buen cumplimiento de esta ley.

Tómese razón, regístrese, comuníquese, publíquese e insértese en el Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno.- CARLOS DAVILA.- Joaquín Fernández.- Luis D. Cruz Ocampo.- Luis

Barriga Errázuriz.- Guillermo M. Bañados.- Juan B. Rossetti.- Pedro Lagos.- Arturo Riveros.-  
M. Montalva.- A. Quijano.



## **DECRETO N°1.262 de 1953.**

Fija el texto refundido de la Ley De Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios.

Santiago, 18 de Noviembre de 1953.-

Visto: la facultad que me confiere el artículo 2.o transitorio del decreto con fuerza de ley N.o 173, de 31 de Julio de 1953, para refundir por decreto supremo en un solo texto las disposiciones del decreto ley N.o 520, de 30 de Agosto de 1932, y sus modificaciones posteriores, ordenando su articulado,

Decreto: Fíjase el siguiente texto refundido y ordenado de las disposiciones del decreto ley N.o 520, de 30 de Agosto de 1932, con sus modificaciones posteriores, incluyendo el decreto con fuerza de ley N.o 173, de 31 de Julio de 1953, sobre Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios:

### **TITULO I**

#### **DISPOSICIONES GENERALES**

Artículo 1.La Superintendencia de Abastecimientos y Precios será un organismo con personalidad jurídica y sus relaciones con el Presidente de la República se mantendrán a través del Ministerio de Economía.

Artículo 2.Su objeto será asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida.

Artículo 3. La finalidad determinada en el artículo anterior se obtendrá, de preferencia, mediante la adquisición y el control de la calidad y precio de los artículos o bienes declarados esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual, en todo lo que respecta a alimentos, vestuario, calefacción, alumbrado, transporte, productos medicinales y materias primas de dichas especies y servicios, atendidos, para la fijación de precios, los costos de producción, gastos inevitables y utilidades legítimas.

Artículo 4.Para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, se declaran de utilidad pública los predios agrícolas, las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad, y se autoriza al Presidente de la República para expropiarlos en los casos

taxativamente enumerados en los artículos 5.o y 6.o y de conformidad a las normas de procedimiento que señala la presente ley.

Artículo 5. Todo establecimiento industrial o comercial, y toda explotación agrícola que se mantenga en receso, podrá ser expropiada por el Presidente de la República, a solicitud de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, previo informe favorable del Consejo de Defensa Fiscal.

Artículo 6. El Presidente de la República, a propuesta del Superintendente, podrá imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine.

El incumplimiento de dicha obligación lo autorizará para expropiar, con los requisitos señalados en el artículo anterior, el establecimiento, empresa o explotación del productor rebelde, todo sin perjuicio de las demás sanciones que establece esta ley.

Artículo 7. Decretada la expropiación, la Superintendencia tomará, desde luego, posesión de los bienes expropiados. En lo demás, la expropiación se regirá por las disposiciones contenidas en el Libro IV, Título XV, del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 8. La Superintendencia podrá vender en pública subasta o explotar directamente las empresas que se expropian.

Artículo 9. El Presidente de la República, previo informe del Instituto Nacional de Comercio, y a propuesta de éste o de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, podrá, por decreto supremo que establezca su racionamiento, declarar el estanco parcial o total de los artículos de primera necesidad.

La administración del estanco se entregará al Instituto Nacional de Comercio, sin perjuicio de las facultades de la Superintendencia en lo que se refiere al racionamiento o distribución de los artículos sometidos a estanco.

Artículo 10. La Superintendencia estará exenta de toda contribución, impuesto, derechos o tasas fiscales o municipales, establecidas o que se establecieron, y gozará también de franquicia postal o telegráfica.

Artículo 11. Los actos de la Superintendencia serán considerados como de fuerza mayor para los efectos de las relaciones contractuales pactadas entre terceros.

Artículo 12. Los productores y distribuidores de artículos declarados de primera necesidad estarán obligados a dar cuenta a la Superintendencia de las existencias que tengan en bodegas o aduanas, y de las siembras y cosechas, en la forma que determine el Reglamento.

Artículo 13. Los datos y antecedentes sobre negocios de particulares, a que se refiere esta ley, serán reservados y no podrán utilizarse sino para los fines que ella indica.

## TITULO II

### DE LA ORGANIZACION

Artículo 14. La Superintendencia tendrá su sede en Santiago y estará a cargo de un Superintendente designado por el Presidente de la República, que será de su exclusiva confianza.

Artículo 15. Bajo la dependencia del Superintendente habrá Delegados Provinciales y Departamentales con sede en las ciudades cabeceras de provincia y de departamento, respectivamente.

El Superintendente podrá, cuando lo considere necesario, designar, además, Delegados Comunales con sede en la cabecera de la comuna correspondiente.

La designación de Delegado Comunal podrá recaer en cualquier funcionario público de la localidad, aun cuando no pertenezca a la planta de la Superintendencia, previo consentimiento del Intendente respectivo. El funcionario designado desempeñará el cargo sin derecho a mayor remuneración.

Artículo 16. El Superintendente será el representante legal del organismo y deberá pedir una fianza equivalente a dos años de sueldo.

El Superintendente podrá delegar la representación judicial o extrajudicial de la Superintendencia.

Artículo 17. Los funcionarios de la Superintendencia serán designados por el Presidente de la República a propuesta del Superintendente y desempeñarán los cargos que éste les señale dentro del organismo, en el lugar y forma que lo disponga.

Artículo 18. En las cabeceras de provincia y de departamento funcionarán Juntas de Vigilancia, presididas por el Intendente o el Gobernador en su caso, las que estarán formadas, además, por los respectivos Jefes de Carabineros de Chile y del Servicio de Investigaciones y las asesorará el correspondiente Delegado de la Superintendencia. Tanto los Intendentes como los Gobernadores y Jefes de Carabineros y de Investigaciones podrán designar un sustituto ante esta Junta para los casos de imposibilidad o ausencia.

En las comunas que no sean cabecera de provincia o de departamento podrá el Intendente designar Juntas de Vigilancia compuestas por tres o cinco miembros de su elección, entre los cuales deberá incluirse al Alcalde de la comuna y a funcionarios del Estado.

Los Intendentes en su provincia y los Gobernadores en su departamento presidirán por derecho propio cualquiera Junta de Vigilancia a que concurran.

Estas Juntas de Vigilancia tendrán la misión de colaborar a las funciones que desarrolle la Superintendencia dentro de su jurisdicción. Sus miembros podrán controlar por sí mismos o por medio de sus subordinados los precios, la calidad de los artículos de primera necesidad, los pesos y medidas, actuando en la forma que indique el Reglamento respectivo.

El Intendente tendrá la misión de coordinar la labor de las Juntas de Vigilancia dentro de su provincia, tomando las medidas que estime necesarias para garantizar eficiencia y prontitud en su acción.

Los presidentes de las Juntas de Vigilancia darán cuenta directamente al Superintendente de las deficiencias que comprobaren en el servicio dentro de su respectiva jurisdicción y podrán sugerirle medidas de carácter local, encaminadas al mejor cumplimiento de los fines que la ley encomienda a la Superintendencia. Los presidentes de las Juntas departamentales y comunales darán la misma cuenta, además, al Intendente respectivo.

Artículo 19. Para hacer cumplir sus resoluciones y para practicar los actos de instrucción que decreten, podrán la Superintendencia y sus Delegados requerir, directamente, del Jefe más inmediato o de las demás autoridades, el auxilio de la fuerza pública que de ellos dependiere.

La autoridad legalmente requerida debe prestar el auxilio sin que le corresponda calificar el fundamento con que se le pide, ni la justicia o legalidad de la resolución que se trata de ejecutar.

Podrá, igualmente, requerir de dichas autoridades y demás organismos del Estado, de las Municipalidades e instituciones semifiscales, los otros medios de acción conducentes de que dispusieren.

Podrá, asimismo, impetrar el concurso de los organismos gremiales, los que estarán obligados a prestarlo sin remuneración.

El requerimiento hecho a una autoridad o al Jefe más inmediato se entenderá hecho personalmente a cada uno de sus subordinados en particular.

Artículo 20. Los funcionarios fiscales, municipales o de instituciones semifiscales, y los miembros de gremios a quienes se llame a prestar su concurso, tendrán el carácter de ministros de fe en el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras.

### TITULO III

#### DE LAS ATRIBUCIONES

Artículo 21. Quedarán sujetos al control directo de la Superintendencia, la producción, manufactura, distribución y transporte de los artículos que el Presidente de la República declare de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a propuesta del Superintendente.

Artículo 22. Las atribuciones principales del Superintendente son:

- a) Estudiar los costos de los bienes o servicios declarados esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual sujetos al régimen de fijación de precios, en los casos especiales en que la Subsecretaría de Comercio e Industrias le delegue las facultades pertinentes, de acuerdo con las normas que le indique;
- b) Fijar, por delegación de la Subsecretaría de Comercio e Industrias, los precios de todos los artículos y bienes a que se refiere el número anterior de acuerdo con las normas generales sobre márgenes de utilidades que fije el Ministerio por decreto supremo y las normas que dicte dicha Subsecretaría;
- c) Dar normas a los Delegados Provinciales, Departamentales o Comunales, en los casos que proceda, para la fijación de los precios locales.
- d) Controlar los precios fijados por las autoridades competentes y aplicar las sanciones, en los casos y en la forma que establezcan las leyes y los reglamentos respectivos, a las infracciones comprobadas;
- e) Determinar los artículos de primera necesidad que deben gozar de preferencia para su acarreo por las empresas de transportes particulares o fiscales y dictar las órdenes correspondientes;
- f) Dictar las medidas que estime necesarias para evitar el acaparamiento u ocultamiento de los bienes o artículos sujetos a control y verificar las existencias de los mismos;
- g) Combatir la especulación, el acaparamiento u ocultamiento y la negación de venta de los bienes o artículos sometidos a control;
- h) Informar periódicamente sobre las existencias de los artículos declarados esenciales y en especial sobre los de carácter alimenticio;
- i) Reglamentar la forma en que los Delegados deben requisar y vender las mercaderías, en los casos de acaparamiento, ocultamiento o negación de venta con fines de especulación o sin motivo justificado;
- j) Fijar las normas que deben observar los delegados, en el control de la calidad, peso y medida de los artículos sujetos a fiscalización;
- k) Sancionar con multa o comiso el expendio de artículos adulterados o nocivos para la salud;

- l) Solicitar del Presidente de la República que limite o prohíba la exportación de artículos declarados de primera necesidad cuando deban conservarse en el país, por ser indispensables para el consumo de la población;
- ll) Formar las estadísticas del Servicio;
- m) Propender, de acuerdo con el Departamento de Cooperativas de la Subsecretaría de Comercio e Industrias, a la organización de cooperativas de producción, distribución y consumo y a la creación de centrales de compra;
- n) Estudiar el estado de las industrias en lo referente a los artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual;
- ñ) Proponer al Ministerio de Economía las medidas de carácter general que juzgue necesarias para obtener el abaratamiento de la vida;
- o) Difundir las nociones que contribuyan al mejor aprovechamiento de los medios de vida;
- p) Informar al Ministerio de Economía sobre la conveniencia o inconveniencia de otorgar patentes para la instalación o traslado de establecimientos comerciales, conforme a lo dispuesto en el N.º 13 del artículo 4.º del decreto con fuerza de ley N.º 88, de 1.º de Junio de 1953;
- q) Supervigilar, controlar y fiscalizar los actos de los Delegados;
- r) Exigir declaraciones juradas respecto de cualquiera operación que se relacione con la presente ley, así como la presentación de los libros de contabilidad, correspondencia, datos estadísticos, documentos originales o en copia, los que podrán ser examinados por sus funcionarios o delegados del Servicio;
- s) Decretar la clausura de los establecimientos comerciales o industriales que desobedezcan las órdenes del Ministerio de Economía o de la Superintendencia;
- t) Resolver sin ulterior recurso las apelaciones de que debe conocer de acuerdo con lo establecido en la presente ley;
- u) Organizar almacenes reguladores de artículos de primera necesidad a través del país;
- v) Dictar el Reglamento interno, y
- w) Conferir a los Delegados Provinciales, Departamentales o Comunales cualquiera de las atribuciones de su propia competencia.

Artículo 23. Las atribuciones determinadas en el artículo precedente no excluyen las demás no enumeradas que sean indispensables para el estricto cumplimiento de esta ley.

Artículo 24. El Superintendente integrará, por decreto propio, el Consejo del Instituto Nacional de Comercio, a que se refiere el artículo 4.º del decreto con fuerza de ley N.º 87, publicado en el "Diario Oficial" del 1.º de Junio de 1953.

Artículo 25. Son atribuciones de los Delegados Provinciales:

- a) Fijar periódicamente los precios máximos de venta a que se refiere la letra e) del Art. 22;
- b) Supervigilar y fiscalizar los actos de los Delegados Departamentales y Comunales de su jurisdicción, conforme a los atributos conferidos por el Superintendente;
- c) Controlar los precios de venta de los bienes o artículos esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual, en conformidad a las normas fijadas por el Superintendente;
- d) Requisar y vender por cuenta de sus dueños y a los precios naturales los bienes y artículos esenciales o de primera necesidad y sus materias primas, cuando sean objeto de acaparamiento, ocultamiento, negación de venta u otra forma de especulación, sin perjuicio de las demás sanciones que procedan de acuerdo con la presente ley;
- e) Practicar investigaciones de la producción y existencia de bienes y artículos esenciales o de primera necesidad, especialmente en cuanto al abastecimiento de artículos alimenticios, en las comunas de su jurisdicción, y comunicar sus resultados al Superintendente;
- f) Sancionar administrativamente, sin perjuicio de las penas establecidas en el artículo 467 del Código Penal, el expendio de bienes y artículos esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual, efectuado con engaño, en la calidad, peso o medida;
- g) Sancionar con multa, clausura y comiso el expendio de artículos alimenticios adulterados o en condiciones nocivas para la salud;
- h) Conocer de las apelaciones que se deduzcan contra las resoluciones dictadas por los Delegados Departamentales o Comunales, e i) Las demás que les confiera el Superintendente en uso de las facultades establecidas en la letra w) del artículo 22.

Artículo 26. Son atribuciones de los Delegados Departamentales y Comunales:

- a) Las de las letras c), d), e), f) y g) del artículo anterior, y b) Las demás que les confiera el Superintendente en uso de la facultad establecida en la letra w) del artículo 22.

#### TITULO IV

#### DEL CONTROL DE LOS PRODUCTOS FARMACEUTICOS

Artículo 27. Las disposiciones de la presente ley se aplicarán, también, al control de Drogas, Específicos y Productos Medicinales que ejerce el ministerio de Economía.

Artículo 28. La Superintendencia designará un delegado que la represente ante el Subdepartamento de Drogas y Productos Farmacéuticos.

## TITULO V

### DE LAS APELACIONES

Artículo 29. Serán apelables para ante el Superintendente, en los casos calificados que determine el reglamento respectivo y previo informe de la Junta de Vigilancia, las clausuras y las multas que impongan los Delegados Provinciales en uso de las atribuciones de las letras f), g), h) e i) del Art. 25.

Artículo 30. Serán apelables para ante el Delegado Provincial respectivo las clausuras y multas impuestas por los Delegados Departamentales o Comunales en uso de las facultades que les confiere esta ley, en la forma que determine el Reglamento.

Artículo 31. Las apelaciones a que se refiere la presente ley deberán interponerse ante la propia autoridad que impuso la sanción, dentro de tercero día de notificada ésta. La autoridad recurrida deberá elevar los antecedentes dentro de tercero día de formalizada la apelación.

La apelación interpuesta en tiempo y forma suspende el cumplimiento de la sanción.

Artículo 32. Resuelta una apelación, la autoridad respectiva deberá devolver los antecedentes, dentro de tercero día, para el cumplimiento de la resolución.

Artículo 33. Contra las resoluciones dictadas en única instancia no existe otro recurso que el de la reconsideración, el que deberá fundarse en nuevos antecedentes de hecho o de derecho que no hayan sido considerados, y deberá interponerse dentro del plazo de cinco días de notificada la resolución.

## TITULO VI

### DE LOS ALMACENES REGULADORES

Artículo 34. La Superintendencia podrá establecer, transitoria o permanentemente, almacenes reguladores de precios al detalle.

Artículo 35. Para surtir estos almacenes, la Superintendencia no podrá pagar por las mercaderías que adquiera un precio mayor que el máximo fijado para su expendio a los productores o distribuidores mayoristas.



En casos calificados por el Presidente de la República la adquisición se hará por el precio de costo, calculado en la forma que fije el Reglamento.

Artículo 36. La Superintendencia podrá ocupar gratuitamente en cualquier lugar de la República los locales fiscales o municipales que sean necesarios para el establecimiento de los almacenes a que se refiere el presente Título.

## TITULO VII

### DE LAS PROHIBICIONES

Artículo 37. Los funcionarios deberán guardar la reserva que esta ley les impone con respecto a los datos y antecedentes que les fueran proporcionados o que conocieran con ocasión de sus comisiones o el desempeño de sus facultades fiscalizadoras, y la violación de esta reserva será castigada en la forma que indica el artículo 46.

Artículo 38. Ninguna autoridad encargada de la fijación o control de precios o del racionamiento de mercaderías o productos podrá recibir de terceros, ni aun con el acuerdo de éstos, cualquiera prestación, multa, comisiones, tasas o derechos de cualquiera especie que directa o indirectamente constituyan un impuesto o tributo y cuyo cobro no esté debidamente autorizado por las leyes.

No podrán tampoco procurar recursos por aquellos medios para el Servicio respectivo o para arcas fiscales, sea valiéndose de acuerdos o convenios con particulares u otorgando concesiones para la distribución de las mercaderías o fijando comisiones sobre los precios máximos que autorice.

La infracción a lo dispuesto en los artículos anteriores será penada en la forma que indica el artículo 50.

Artículo 39. Las habitaciones económicas construidas de acuerdo con la disposiciones de la ley N.o 9,135, de 30 de Octubre de 1948, quedan sustraídas a todo control de la Superintendencia y no regirán para ellas las limitaciones de renta establecidas en la ley N.o 6,844, de 14 de Febrero de 1941, modificadas por la ley N.o 7,747, de 23 de Diciembre de 1943.

Los litigios y todo asunto relativo a los derechos y obligaciones de los propietarios y arrendatarios referentes a estas propiedades quedarán sujetos sólo y exclusivamente al conocimiento de la justicia ordinaria.

## TITULO VIII DE LA PENALIDAD

Artículo 40. El que impida, resista o dificulte el cumplimiento de las órdenes de la autoridad competente relativas a la preferencia en el acarreo o transporte de los artículos declarados de primera necesidad será penado con prisión o presidio menor en cualquiera de sus grados, según la trascendencia del hecho.

Artículo 41. El que contraviniendo las resoluciones de la Superintendencia acapare u ocultare artículos de primera necesidad, será penado con multa hasta de diez mil pesos, sin perjuicio del comiso de los artículos o bienes acaparados u ocultados, o de su valor de venta.

Artículo 42. Las penas del artículo anterior se aplicarán también al que sacare del territorio de la República artículos cuya exportación estuviere prohibida. Si el hecho no se hubiere consumado, caerán en comiso las mercaderías cuya exportación se pretendiere.

Artículo 43. El productor o industrial que sin motivo justificado no diere cumplimiento a la resolución que le imponga la obligación de producir en la forma señalada por la Superintendencia, será penado con multa hasta de veinte mil pesos.

Si la autoridad administrativa hubiere resuelto la expropiación por este motivo, no será aplicable la pena aquí señalada.

Artículo 44. El que destruyere o eliminare del mercado, con perjuicio para la colectividad, artículos declarados de primera necesidad, sufrirá las penas de presidio menor o mayor en cualquiera de sus grados.

Artículo 45. El que requerido por la Superintendencia en la forma establecida en el Reglamento, se negare a prestar la declaración jurada o a proporcionar los antecedentes a que se refiere la letra r) del artículo 22 de la presente ley, será penado con prisión de cualquiera de sus grados y multa hasta de dos mil pesos, sin perjuicio de las medidas compulsivas que adopte la Superintendencia para obtener por sí misma los antecedentes cuya exhibición le haya sido negada. En el ejercicio de esta facultad la Superintendencia podrá proceder por medio de sus funcionarios o delegados con allanamiento y descerrajamiento, si fuere necesario.

Las disposiciones del inciso anterior se aplicarán también respecto de los productores y distribuidores que fueren remisos en el cumplimiento de la obligación que les impone el artículo 12.

Artículo 46. Los funcionarios y delegados que violaren la reserva que esta ley les impone con respecto a los datos y antecedentes que les fueren proporcionados con ocasión de sus comisiones, incurrirán en la pena de presidio menor en cualquiera de sus grados, según la trascendencia del hecho. Serán también destituidos del cargo o empleo que estuvieren sirviendo y quedarán inhabilitados perpetuamente para el desempeño de cargos u oficios públicos y profesiones liberales.

Artículo 47. Por las personas jurídicas responderán sus representantes, cualquiera que sea su denominación.

Con todo, se les relevará de la pena si comprobaren que los autores directos del hecho punible procedieron independientemente y de propia iniciativa.

Artículo 48. Los funcionarios o empleados que estando encargados del cumplimiento de las disposiciones de esta ley o de la órdenes que en su virtud se les impartan, faltaren a sabiendas a los deberes en ella indicados, con perjuicio de las finalidades que la presente ley persigue o con perjuicio injustificado por los particulares, sufrirán la pena de presidio mayor en cualquiera de sus grados e inhabilitación absoluta para cargos u oficios públicos, por cinco años a lo menos.

Artículo 49. El técnico que estuviere al servicio de una explotación agrícola, o de una empresa industrial o comercial que se expropiare, podrá ser obligado a continuar en sus funciones hasta la expiración del contrato.

En todo caso, la Superintendencia podrá obligarlo a prestar sus servicios hasta por el término de un año.

El abandono de las funciones o la resistencia a cumplirlas serán sancionadas con prisión en su grado máximo y multa de quinientos a diez mil pesos e inhabilitación perpetua para cargos y oficios públicos. Perderá, además, todos los derechos anexos a su calidad de empleado.

Artículo 50. La infracción a lo dispuesto en el artículo 38 de esta ley sujeta tanto a los funcionarios responsables como a las personas que paguen la prestación ilegítima a la pena de presidio menor en sus grados medio o máximo.

El funcionario infractor será destituido de su cargo una vez establecida su responsabilidad en el correspondiente sumario administrativo y sin aguardarse los resultados del proceso criminal.

Artículo 51. Los que expendieren artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a precios superiores a los fijados por la autoridad correspondiente, así como los que incurran en cualquiera otra infracción a esta ley; que no estuviere especialmente sancionada, serán penados

con multa no inferior a veinte pesos ni superior a veinte mil pesos. El Presidente de la República fijará en un Reglamento la escala de aplicación de dichas penas.

Artículo 52. Para la aplicación de las penas de multa debe atenderse no solamente a la gravedad del hecho, según el fin que lo hubiere motivado y su trascendencia, sino también a la situación económica del hecho tanto en el momento de la ejecución del delito como al tiempo de ser juzgado.

Artículo 53. Las penas de multa establecidas en los artículos 22 y 25 se aplicarán por el Superintendente o por el Delegado correspondiente, quienes las harán efectivas ejecutivamente por los medios ordinarios, sin perjuicio de la reclamación del interesado ante el Juez de Letras de turno en lo Civil de Mayor Cuantía.

Las reclamaciones se tramitarán por el procedimiento sumario y para interponerlas deberá consignarse a la orden del Tribunal, dentro de quinto día, contados desde la notificación de la resolución administrativa, el monto de la multa.

Artículo 54. Para conocer de los delitos no comprendidos en el artículo precedente y de que trata el presente Título será competente el Juez de Letras en lo Criminal del departamento donde su hubieren cometido.

## TITULO IX

### DEL PROCEDIMIENTO

Artículo 55. La tramitación y la sustanciación de los procesos a que dieren origen las infracciones a la presente ley, cuyo conocimiento corresponda a los Tribunales ordinarios en lo Criminal, se regirán por las disposiciones comunes a todo procedimiento y por las reglas del juicio ordinario de que trata el Código de Procedimiento Penal, con las modificaciones siguientes:

- a) No habrá en estos juicios querellante particular;
- b) El proceso se iniciará a requerimiento del respectivo Delegado, quien se presentará por escrito al Juzgado correspondiente, formulando la denuncia y acompañando los antecedentes que la justifiquen y demás diligencias que hubiere practicado para la comprobación del hecho investigado;

- c) Si la denuncia se apoyare en declaraciones testimoniales, deberá indicarse en ella el nombre, profesión u oficio y domicilio de los testigos, y un extracto de los hechos declarados ante el Delegado;
- d) Cuando la denuncia se formulare a petición de cualquiera persona que ejercitare la acción popular, se mencionará el nombre, profesión u oficio y domicilio de ésta;
- e) Presentada la denuncia, el Juez ordenará de inmediato instruir sumario, citará a los testigos que en ella se mencionen y practicará las diligencias pedidas por el Delegado y demás que juzgue pertinentes a la comprobación del hecho delictuoso;
- f) El inculpado, desde el momento que sea notificado o se ordene su detención, podrá imponerse del proceso y solicitar la diligencia que conceptúe necesaria a su defensa;
- g) El sumario deberá quedar cerrado dentro de los diez días siguientes a su iniciación. Podrá, sin embargo, por motivos calificados que se expresarán determinadamente en auto fundado, prorrogarse por diez días más;
- h) El inculpado, dentro de los cinco días siguientes a aquel en que se le notifique de la denuncia, deberá presentar una nómina de los testigos de que pudiese valerse, con indicación de su nombre, profesión u oficio y domicilio;
- i) Para la recepción de la prueba testimonial, el juez fijará día y hora, y a la audiencia tendrán derecho a asistir los interesados;
- j) Practicadas las diligencias de investigación conducentes al establecimiento de los hechos denunciados, se declarará cerrado el sumario y se comunicará trasladado a las partes, quienes, dentro de tercero día, deberán formular las alegaciones que el examen de la prueba les sugiera;
- k) Transcurrido dicho término, háyanse o no formulado observaciones, se dictará sentencia, y
- l) En las diligencias de confesión, examen de testigos y demás que se encomiende al Tribunal, el juez estará obligado a intervenir personalmente, debiendo dejarse testimonio en el proceso de esta circunstancia.

Artículo 56. Las presentaciones de la Superintendencia estarán exentas de todo impuesto.

Artículo 57. La Superintendencia de Abastecimientos y Precios, por intermedio del Superintendente o del funcionario que éste designe en cada provincia, podrá hacerse parte en los procesos a que dieren origen los delitos configurados en el Título anterior y, en consecuencia, deducir todos los recursos legales.

## TITULO X DE LA ACCION PÚBLICA

Artículo 58. Cualquiera persona podrá denunciar a la Superintendencia las infracciones a la presente ley. Recibida la denuncia, la Superintendencia se cerciorará de su efectividad y si la estimare fundada deberá ponerla en conocimiento de la justicia ordinaria. En lo demás, se seguirán las reglas generales de que trata el Título anterior.

## TITULO XI DEL REGIMEN ECONOMICO

Artículo 59. El capital de la Superintendencia constituye la garantía especial de sus operaciones. Todas ellas tendrán, además, la garantía del Estado.

Artículo 60. El capital de la Superintendencia se formará:

- a) Con las explotaciones agrícolas, empresas industriales, establecimientos comerciales, productos y mercaderías que expropie el Estado, de virtud de las facultades conferidas en los artículos 4.o, 5.o y 6.o de la presente ley;
- b) Con los bienes que adquiera a cualquier título;
- c) Con las multas que se impongan a los infractores de esta ley;
- d) Con las mercaderías que decomise;
- e) Con las utilidades que obtenga.

Artículo 61. La Contraloría General de la República examinará mensualmente, en la forma ordinaria, las cuentas de la Superintendencia.

## TITULO FINAL

Artículo 62. Deróganse las disposiciones legales que sean contrarias a lo establecido en la presente ley.

Artículo 63. El Presidente de la República dictará los reglamentos que sean necesarios para el buen cumplimiento de esta ley.

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 1.º Las disposiciones dictadas por el Comisariato General de Subsistencias y Precios, en ejercicio de sus atribuciones propias, quedan vigentes como disposiciones de la Superintendencia, mientras no sean modificadas por ésta.

Quedan igualmente vigentes los reglamentos y las normas de general aplicación dictados por el Presidente de la República para el funcionamiento del Comisariato.

**DECRETO LEY N° 3.477 de 1980.**

Ministerio de Hacienda establece normas de carácter presupuestario, de administración financiera y de personal.

Santiago, 29 de Agosto de 1980.-

Visto: Lo dispuesto en los decretos leyes Nros 1 y 128, de 1973; 527, de 1974; y 991, de 1976, La Junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado dictar el siguiente Decreto Ley:

Artículo 1. Introdúcense las siguientes modificaciones al presupuesto vigente:

EN: PARTIDA 50 - 70 TESORO PÚBLICO

=====

Moneda

PART.CAP.PROG.SUBT.ITEM Nacional

Miles de \$

-----

I. Supleméntense, en las cantidades que se indican:

INGRESOS

Ingresos Generales de la Nación

50 01 00 03 15 1.000.000

50 01 00 03 31.003 2.800.000

50 01 00 03 72 870.000

50 01 00 03 91 1.026.000

GASTOS

Subsidios

50 01 01 25 31.001 120.000

Operaciones Complementarias

50 01 02 24 30.006 400.000

50 01 02 25 33.005 1.100.000

Aporte Fiscal Libre



51 01 01 80 3.000  
51 01 02 80 500  
52 02 00 80 2.000  
52 03 00 80 500  
54 01 00 80 19.100  
55 01 01 80 253.000  
55 02 01 80 6.000  
55 03 00 80 500  
55 04 00 80 1.500  
55 05 00 80 700  
55 06 00 80 400  
55 09 00 80 1.500  
55 10 00 80 21.600  
56 01 00 80 5.000  
57 02 00 80 5.000  
58 02 00 80 5.000  
58 07 00 80 2.000  
58 21 00 80 1.900  
58 22 00 80 10.600  
58 25 00 80 500  
58 26 00 80 28.000

www.bcn.cl - Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

59 01 01 80 6.000  
59 02 00 80 426.000  
59 03 00 80 109.200  
59 04 00 80 61.600  
59 06 00 80 600  
59 07 00 80 3.800  
59 10 00 80 800  
59 14 00 80 3.100  
59 01 02 80 113.000 RECTIFICADO  
59 16 00 80 198.200 D. OF.

59 17 00 80 59.900 4 SEP 1980

59 42 00 80 17.100

59 43 00 80 42.100

59 44 00 80 59.900

59 45 00 80 18.500

59 46 00 80 23.600

59 47 00 80 16.800

60 02 00 80 8.000

60 04 00 80 35.700

60 05 00 80 2.000

60 06 00 80 5.000

60 08 00 80 1.800

61 01 00 80 306.200

61 02 00 80 219.000

61 03 00 80 131.000

61 04 00 80 219.000

61 05 00 80 48.000

65 01 00 80 200

65 03 00 80 1.600

65 15 00 80 250.000

65 17 00 80 725.000

65 18 00 80 394.000

65 26 00 80 200.000

66 12 00 80 300

67 01 00 80 700 (1)

---

Artículo 2. Introdúcense, a contar de su vigencia, las siguientes modificaciones al decreto ley N° 3.000, de 1979:

a) En el Presupuesto de la Secretaría de Legislación y Comisiones Legislativas, Partida 01, Capítulo 01, Programa 02, en la Dotación de Personal, sustitúyese el guarismo "50" por "56".

b) En el Presupuesto de la Comisión Nacional de la Reforma Administrativa. Partida 01, Capítulo 03, en "Gastos", traspásase \$ 4.000.000 desde el subtítulo 21 al subtítulo 22.

- c) En el Presupuesto de la Oficina de Planificación Nacional, Partida 01, Capítulo 10, Programa 01, en la autorización "N° de Horas Extraordinarias Año", sustitúyese el guarismo "2.280" por "2.720".
- d) En el Presupuesto de la Secretaría y Administración General del Ministerio del Interior, Partida 05, Capítulo 01, Programa 01, en la autorización "N° de horas Extraordinarias Año" sustitúyese el guarismo "23.600" por "28.600", y créase la siguiente glosa: "5.- Incluye las atingentes a la Oficina de Presupuestos y Planificación del Ministerio del Interior".
- e) En el Presupuesto de la Corporación de Fomento de la Producción, Partida 07, Capítulo 10, suprimase la glosa N° 2.
- f) En el Presupuesto del Instituto de Investigaciones Geológicas, Partida 07, Capítulo 22, en la autorización "N° de Horas Extraordinarias Año", sustitúyese el guarismo "3.000" por "7.000".
- g) En el Presupuesto de la Secretaría y Administración General del Ministerio de Hacienda, Partida 08, Capítulo 01, en la autorización "N° de Horas extraordinarias Año", sustitúyese el guarismo "9.930" por "19.930",
- h) En el Presupuesto de la Oficina de Presupuesto del Ministerio de Educación Pública, Partida 09, Capítulo 07, créase en "Gastos en personal" la siguiente autorización: "N° de Horas Extraordinarias Año: 25.100".
- i) En el Presupuesto del Registro Civil e Identificación, Partida 10, Capítulo 02, en "Gastos", traspásase \$ 9.200.000" desde el Subtítulo 21 al Subtítulo 22.
- j) En el Presupuesto del Servicio Médico Legal, Partida 10, Capítulo 03, en la Dotación de Personal, sustitúyese el guarismo "207" por lo siguiente: "135 funcionarios no afectos a la ley N° 15.076 y 1.265 horas semanales ley N° 15.076".
- k) En el Presupuesto de la Dirección General de Obras Públicas, Partida 12, Capítulo 02, Programa 04, créase en el ítem 52 "Terrenos y Edificios" la siguiente glosa: "1.- Con cargo a este ítem se dará cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 752 del Código de Procedimiento Civil respecto de las sentencias ejecutoriadas atinentes al Ministerio de Obras Públicas".
- l) En el Presupuesto de la Partida 50, Tesoro Público, Capítulo 01 Fisco, Programa 02 Operaciones Complementarias, Subtítulo 25, ítem 33.006, sustitúyese su texto por el siguiente: "Para gastos de elaboración y distribución de especies valoradas fiscales".
- Artículo 3. Agrégase al artículo 4° del decreto ley N° 3.000, de 1979, el siguiente inciso final:

"No obstante lo dispuesto en los incisos precedentes, la aprobación para las asignaciones que se creen en el transcurso del presente año se ajustará a las normas generales establecidas por aplicación del artículo 26 del decreto ley N° 1.263, de 1975".

Artículo 4. Prorrógase, hasta el 31 de Diciembre de 1980, el plazo para cobrar la primera cuota de las DL 3529 1980 deudas a que se refieren el artículo 10 del decreto ley ART 32 N° 2.405, de 1978 y el artículo 3° del decreto ley N° 3.165, de 1980.

El plazo para el pago de las cuotas posteriores se ajustará a lo establecido en el artículo 11 del decreto ley N° 2.405, de 1978.

Artículo 5. Agrégase, a contar del 29 de abril de 1980, como inciso tercero del artículo 3° del decreto ley N° 1.056, de 1975, el siguiente:

"Respecto de los organismos enumerados en el artículo 2° del decreto ley N° 1.263, de 1975, la autorización a que se refiere el inciso anterior podrá ser otorgada sólo respecto de los recursos provenientes de venta de activos o excedentes estacionales de caja, cualquiera sean las prohibiciones y limitaciones legales que rijan sobre la materia".

Artículo 6. El Presidente de la República, mediante decreto supremo del Ministerio de Hacienda, otorgará a las Municipalidades que tomen a su cargo en forma definitiva servicios de las áreas de educación, de salud y de atención de menores, del sector público, de acuerdo a lo establecido en el decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, un aporte extraordinario, por una vez, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 8° de dicho decreto con fuerza de ley, equivalente a un 5% del gasto anual en remuneraciones que significaba el servicio transferido, respecto de los servicios que las Municipalidades tomen a su cargo durante el curso del año 1980; de un 4% de dicho gasto, respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1981 y de un 3% del mismo gasto, respecto de los servicios que tomen a su cargo en el año 1982. También se otorgará el aporte extraordinario de LEY 18.110, 3%, respecto de los servicios que tomen a su cargo, en ART 7 TRANS forma definitiva, dentro de los meses de Enero a Septiembre de 1983.

Artículo 7. Derógase el decreto ley N° 390, de 1974.

Deróganse los artículos 34 al 43, ambos inclusive, del Título IV del DFL. N° 5, de 15 de Febrero de 1963, del Ministerio de Hacienda.

Artículo 8. Agrégase al artículo 5° del decreto ley N° 1.289, de 1975, el siguiente inciso tercero:

"No obstante lo dispuesto en el inciso primero, las Municipalidades no podrán contraer ninguna clase de endeudamientos."

Artículo 9. Facúltase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de 60 días, a partir de la fecha de publicación del presente decreto ley, fije el monto a que ascenderán las subvenciones que el Estado pagará a las instituciones reconocidas como colaboradoras de las funciones del Servicio Nacional de Menores, su reajustabilidad, forma de pago, y demás requisitos y condiciones que harán procedente su otorgamiento.

Artículo 10. Declárase, interpretando las disposiciones contenidas en los artículos 12, 22 y 28 del decreto ley N° 889, de 1975, que el sentido de la expresión "el costo de las nuevas inversiones o reinversiones que anualmente no excedan de US\$ 2.000.000" ha debido y debe entenderse referido a cada inversión o reinversión y no en relación con el inversionista o reinversionista que la ha realizado o realice.

Artículo 11. Deróganse, a contar del primer día del mes siguiente al de publicación de este decreto ley en el Diario Oficial los artículos 12, 22 y 28 del decreto ley N° 889, de 1975.

No obstante lo dispuesto en el inciso precedente, DL 3490 1980 gozarán de la bonificación establecida en los ART 1°, a) artículos derogados, aquellas construcciones que ténganlas respectivas solicitudes de edificación presentadas en la respectiva Municipalidad hasta el 30 de Septiembre DL 3529 1980 ART 31 de 1980, cuyas obras se inicien antes del 31 de Octubre del mismo año y que se terminen antes del 31 de Diciembre de 1981.

Asimismo, tendrán derecho a la bonificación establecida en los artículos derogados, las inversiones DL 3490 1980 y reinversiones que consistan en bienes de capital ART 1°, b) siempre que, antes del 1° de Octubre de 1980, hayan presentado ante el Tesorero respectivo la factura de compra cuando se trate de mercancías de procedencia nacional, o tengan aprobado el Registro de Importación o la solicitud de Registro Factura, según corresponda.

Estas mercancías deberán internarse a la respectiva región, antes del 31 de Mayo de 1981.

Artículo 12. Incrementase el Fondo de Desarrollo Regional, correspondiente al año 1980, de las Regiones I, Región de Tarapacá; X Región de Los Lagos, para las Provincias de Chiloé y Palena; XI Región Aysén del General Carlos Ibañez del Campo, y XII Región de Magallanes y de Antártica Chilena, en las siguientes cantidades: \$ 98.000.000; \$ 41.000.000; \$ 30.000.000, y \$ 46.000.000, respectivamente.

Los incrementos presupuestarios a que se refiere el inciso precedente se financiarán con traspasos desde el ítem 50-01-01-25- 31.006, del Tesoro Público.

Artículo 13. Derógase el inciso tercero del artículo 12 del decreto ley N° 249, de 1974.

Artículo 14. Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 3° del decreto ley N° 200, de 1973;

a) Suprímase, en el inciso primero, la frase: "e ingresos de personal".

b) Derógase su inciso segundo.

Artículo 15. Introdúcense las siguientes modificaciones al decreto ley N° 1.608, de 1976:

a) Sustitúyese, en el inciso tercero del artículo 3°, cuyo texto fue reemplazado por el artículo 15 del decreto ley N° 1.874, de 1977, la frase: "suscrito por el Ministro de Hacienda y por el del ramo correspondiente", por esta otra: "suscrito por el Ministro del ramo correspondiente".

b) En el artículo 13, modificado por el artículo 15 del decreto ley N° 1.819, de 1977:

1) Suprímase, en los incisos primero y segundo, la expresión "visado por el de Hacienda".

2) Intercalase, como inciso tercero, el que sigue:

"Los Ministros de Estado podrán incrementar las contrataciones a que se refiere el inciso precedente hasta en cinco personas para cada Servicio dependiente o que se relacione con el Ejecutivo por su intermedio, excluidas las Municipalidades. Los Servicios, en cuya organización han sido establecidos en cada Región como Servicios independientes unos de otros, serán considerados, para estos efectos, como un solo Servicio. El Ministro del Interior podrá contratar, además, hasta 15 personas para ser distribuidas entre las Municipalidades del país. Todas estas contrataciones deberán ajustarse a las normas establecidas en el inciso anterior".

Artículo 16. Declárase, interpretando el artículo 56 del decreto ley N° 2.763, de 1979, que la facultad de fijar las plantas de personal que concede ese precepto ha comprendido y comprende la de determinar los cargos que deben desempeñarse con dedicación exclusiva e imponer una prohibición legal absoluta de ejercicio libre de la respectiva profesión.

Artículo 17. Los cargos de Director del Instituto de Salud Pública de Chile, de profesionales universitarios de los Departamentos de Control Nacional y de Salud Ocupacional y Contaminación Ambiental, incluyendo las respectivas jefaturas, y el cargo de jefe del Subdepartamento de Control Interno de dicho

Instituto, con un total de cincuenta y cinco cargos, creados por el decreto con fuerza de ley N° 4, de 1979, del Ministerio de Salud, deben y han debido desempeñarse, a contar de la fecha de vigencia del encasillamiento de esos empleos, con dedicación exclusiva y prohibición legal absoluta de ejercicio libre de la respectiva profesión.

Artículo 18. Concédase, por una sola vez, en los mismos términos, modalidades, condiciones y características que señala el decreto ley N° 2.329, de 1978, con las solas enmiendas establecidas

en este texto legal, a los trabajadores de las entidades actualmente regidas por los artículos 1° y 2° del decreto ley N° 249, de 1974; el decreto ley N° 392, de 1974; el decreto ley número 2.327, de 1978; el decreto ley N° 3.058, de 1979; el D.F.L. N° 1 (G) de 1968, y el D.F.L. número 2 (I), de 1968; a los trabajadores de los Astilleros y Maestranzas de la Armada y de las Fábricas y Maestranzas del Ejército, y a los pensionados de regímenes previsionales, que hubieren tenido alguna de estas calidades a la fecha de publicación de este decreto ley, una bonificación especial de un monto básico de \$ 310, que se incrementará en la misma cantidad por cada persona por la cual el beneficiado perciba asignación familiar o maternal.

El beneficio no corresponderá a los trabajadores de las entidades a que se refiere el artículo 2° del decreto ley N° 249, de 1974, cuyas remuneraciones hayan sido fijadas, a la fecha de publicación de este texto legal, por el sistema de negociación colectiva.

La bonificación, tanto en su monto básico como en los incrementos por cargas de familia y maternales, en los que se refiere a los servicios fiscales e instituciones descentralizadas sin patrimonio propio, será de cargo del Fisco y, respecto de las demás entidades descentralizadas y de las Cajas de Previsión, de cargo de la propia entidad empleadora o de la institución de previsión respectiva, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 4° del decreto ley N° 2.329 referido.

Este beneficio deberá ser pagado en el curso del mes de Septiembre de 1980.

Artículo 19.- Introdúcense, al decreto ley N° 1.224, de 1975, las siguientes modificaciones:

a) En el artículo 2°, sustitúyese la coma que figura entre las palabras "promover" y "coordinar" por la conjunción "y", y suprimáanse las palabras "y controlar".

b) Reemplázase el N° 14 del artículo 5°, por el que sigue:

"14.- Calificar, registrar y clasificar las empresas, entidades y establecimientos que presten servicios turísticos".

c) Derógase el número 22 del mismo artículo 5°.

d) En el artículo 8° sustitúyese la coma que figura entre las palabras "fomento" y "ejecución" por la conjunción "y", y suprimáanse las palabras "y control", y

e) Derógase el Título V, Sanciones, con todos sus artículos. Las causas que a la fecha de este decreto ley se encuentren en tramitación en el Servicio Nacional de Turismo, continuarán su trámite en dicho Servicio hasta su término.

Artículo 20. Declárase que, no obstante lo dispuesto en el artículo 19, N° 4 del D.L. número 2.867, de 1979, las comunas de Chaitén, Futaleufú y Palena, antes de la provincia de Chiloé, han

mantenido y mantienen los beneficios que otorga el texto vigente del decreto ley N° 889, de 1975. Respecto de los concedidos por el artículo 22 de dicho cuerpo legal, solamente los ha mantenido hasta la fecha de su derogación en los términos fijados en el artículo 11 del presente decreto ley.

Artículo 21. Suprímase en el número 1) del artículo 22 de la ley N° 16.880, las palabras que figuran a continuación del punto y coma (;) y sustitúyese éste por un punto aparte.

Artículo 22. Agrégase al inciso primero del artículo 36 del decreto ley N° 889, de 1975, aprobado por el artículo 20

del decreto ley número 2.879, de 1979, antes del punto aparte, la siguiente frase: "y a las provincias de Chiloé y Palena".

Artículo 23.

Inciso primero.- DEROGADO. LEY 18579

Inciso segundo.- DEROGADO. ART UNICO

Deróganse el artículo 1° del DFL. N° 375, de 1953; NOTA 1.

el artículo 32, números 8 y 9 del decreto N° 747, de 1953 y el decreto N° 194, de 1954, todos del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

NOTA: 1.- Esta derogación suprimió, en consecuencia, el Rol Industrial Nacional. (Ley 18579, art. único).

Artículo 24. Concédase al Presidente de la República un nuevo plazo de un año, a contar de la fecha de publicación de este texto legal, para ejercer las facultades que le otorgó el artículo 14 transitorio del decreto ley número 2.758, de 1979.

Artículo 25. Sustitúyese, en el artículo 8° del decreto ley N° 1.556, de 1976 la expresión "artículos 27 y 32", por "artículos 27, 32 y 44",.

Artículo 26. Agrégase al decreto con fuerza de ley N° 1-3.063, de 1980, del Ministerio del Interior, los siguientes artículos:

"Artículo 12. Las Municipalidades que tomen a su cargo servicios de las áreas de educación, de salud o de atención de menores, para los efectos de la administración y operación de ellos, podrán constituir, conforme a las normas del Título XXXIII del Libro I del Código Civil, con organizaciones de la comuna, interesadas en los servicios referidos, una o más personas jurídicas de derecho privado, o podrán entregar dicha administración y operación a personas jurídicas de derecho privado que no persigan fines de lucro. En los estatutos de las personas jurídicas que constituyan las Municipalidades deberá establecerse que la presidencia de ellas corresponderá al



Alcalde respectivo, quien podrá delegarla en la persona que estime conveniente y que el número de directores no podrá ser superior a cinco. Todos estos cargos serán concejiles.

Autorízase a las Municipalidades que otorguen la administración de los servicios referidos a personas jurídicas de derecho privado para entregarles en comodato los bienes inmuebles destinados a los servicios referidos, ya sean de propiedad de la Municipalidad o ésta los haya recibido, a su vez, en comodato para tales servicios".

"Artículo 13. Los recursos de origen fiscal o municipal que se destinen a las personas jurídicas de derecho privado a que se refiere el artículo anterior constituirán ingresos propios de ellas correspondientes a prestación de servicios".

"Artículo 14. No obstante lo dispuesto en el artículo 9°, no se aplicarán las normas del decreto ley N° 1.263, de 1975, a la gestión financiera de las personas jurídicas a que se refiere el artículo 12 precedente, las que deberán ajustarse, sobre la materia, a las disposiciones que rijan para el sector privado".

"Artículo 15. La Contraloría General de la República fiscalizará las personas jurídicas de derecho privado a que se refiere el artículo 12, de acuerdo a las facultades que le otorga el artículo 25 de su Ley Orgánica".

Artículo 27. Sustitúyese, en el artículo 1° del decreto ley N° 3.409, de 1980, la expresión "90 días" por "120 días".

Artículo 28. Derógase el decreto ley número 520, de 1932.

Artículo 29. Derógase el Título III de la ley N° 17.066 y los decretos supremos números 299, de 1969 y 253 de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Sin perjuicio de la derogación del decreto ley N° 520, de 1932, subsistirán, por un lapso de seis meses, los decretos y resoluciones actualmente vigentes dictados en su virtud, conservando su carácter de reglamentarios y administrativos. Su cumplimiento será fiscalizado por la Dirección de Industria y Comercio.

Las infracciones que constaten los funcionarios del LEY 18959 Servicio Nacional del Consumidor a la ley N° 18.223 Art. 4° podrán ser denunciadas, por este Servicio, al Juzgado de Policía Local respectivo, el que las tramitará de acuerdo con el procedimiento señalado en el Título III LEY 18591 de la ley N° 15.231. ART 45 Las causas que se encuentran tramitándose, en primera instancia, en la Dirección de Industria y Comercio serán remitidas al Juzgado de Policía Local respectivo, estimándose esta remisión como denuncia.

El Tribunal Especial creado por el Título III de la ley N° 17.066 continuará en funciones hasta que se encuentren falladas todas las causas actualmente pendientes.

Las Centrales de Compra en actual funcionamiento podrán continuar sus operaciones de acuerdo con sus estatutos.

Artículo 30. Las participaciones de utilidades que, por el desempeño de su mandato, puedan corresponder a los directores de Sociedades Anónimas que, en virtud de una ley, de un acto administrativo, de una convención o de un acuerdo de Directorio, ocupen dichos cargos en representación del Estado o de algunos de sus organismos, empresas o sociedades en que aquel o alguno de sus organismos o empresas tenga interés mayoritario y las que puedan corresponder a los directores que hayan sido elegidos con acciones de esas entidades, cederán en beneficio del Fisco, desde que se devenguen, para incrementar el Fondo Social del Ministerio del Interior.

Asimismo, cederán en beneficio del Fisco e incrementarán el fondo indicado, las participaciones que puedan corresponder a los directores referidos por su desempeño en los directorios de otras sociedades anónimas, en las que ocupen dichos cargos en nombre de la sociedad cuyo directorio integran en representación de intereses estatales.

Lo dispuesto en los incisos anteriores regirá a contar de la fecha de su publicación en el Diario Oficial, pero se aplicará, también, respecto de las participaciones devengadas, pero no percibidas por los directores de que se trata a esa fecha.

Las empresas respectivas depositarán directamente dichas participaciones en una cuenta especial que se abrirá en el Banco del Estado de Chile, subsidiaria de la Cuenta Única Fiscal.

Artículo 31.- Los directores a que se refiere el artículo anterior, podrán renunciar expresamente a las remuneraciones que no constituyan participaciones en las utilidades, en beneficio del Fisco para incrementar el Fondo Social del Ministerio del Interior. En tal caso las sociedades anónimas depositarán dichas remuneraciones en la cuenta especial a que se refiere el artículo anterior.

Los directores no estarán obligados a pagar los impuestos a la renta sobre dichas remuneraciones ni a incluirlas en las declaraciones de estos tributos, pero en ningún caso, ni los directores ni las sociedades respectivas tendrán derecho a imputar, deducir o hacer valer como créditos los impuestos retenidos, ni a rectificar, enmendar o modificar los ya declarados ni a pedir devolución de los ya pagados, en relación con las mencionadas remuneraciones.

Las renunciaciones a que se refiere este artículo no serán consideradas donaciones y en consecuencia, no requerirán del trámite de la insinuación y estarán exentas de toda clase de impuestos.

Lo establecido en este artículo se aplicará a las renunciaciones que se hayan efectuado o que se efectúen a partir del 1° de Enero de 1979, sin atender a la oportunidad en que las cantidades se hayan devengado o percibido.

Asimismo, lo dispuesto en este precepto será aplicable respecto de las participaciones de utilidades que hayan percibido los directores a que se refiere el artículo anterior, antes de su vigencia, y respecto de las participaciones de utilidades que hayan percibido o que perciban directores de sociedades anónimas a los cuales no sea aplicable el artículo anterior, siempre que los interesados resuelvan donar dichas participaciones con la

finalidad antes establecida y las devuelvan a la sociedad cuyo directorio integren o integraron.

Artículo 32. Agrégase al artículo 3° del decreto ley N° 2.628, de 10 de Mayo de 1979, el siguiente inciso final:

"El costo final de los vehículos que se importen usados se determinará rebajando del costo final establecido según las normas del inciso anterior para el mismo modelo nuevo, en un 10% por cada año completo transcurrido entre el 31 de Diciembre del año del modelo del automóvil usado que se importa y el 1° de Enero del año en que se efectúe la internación. Esta rebaja no podrá exceder del 60% "

Artículo 33. Inclúyase la Red Norte de Ferrocarriles del Estado que indica el D.F.L. N° 3, de la Subsecretaría de Transportes, publicado en el Diario Oficial de 6 de Agosto de 1980, en la resolución N° 136, publicada el 18 de Agosto de 1980 de la Subsecretaría de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Regístrese en la Contraloría General de la República, publíquese en el Diario Oficial e insértese en la recopilación de dicha Contraloría.- AUGUSTO INOCHET UGARTE, General de Ejército, Presidente de la República.- JOSE T. MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada.- CESAR MENDOZA DURAN, General Director de Carabineros.- FERNANDO MATTHEI AUBEL, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea.- Sergio de Castro Spikula, Ministro de Hacienda.

**LEY N° 15.295 de 1963.**

Modifica el número 10 del Artículo 10° de la Constitución Política del Estado.

Por cuanto el Congreso Nacional ha dado su aprobación al siguiente PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

"Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones en el N° 10 del Artículo 10° de la Constitución Política del Estado:

a) Agrégase en el inciso 2° la siguiente frase final:

"El Juez podrá autorizar la toma de posesión material del bien expropiado, Después de dictada la sentencia de primera instancia, cuando se trate de expropiaciones para obras públicas de urgente realización o de predios rústicos, y siempre que sólo se hubiere reclamado del monto de la indemnización y se dé previamente al dueño el total o la parte de ella a que se refiere el inciso siguiente, ordenadas en dicha sentencia".

b) Intercálanse a continuación del inciso 2° los siguientes nuevos:

"Sin embargo, si con el objeto de propender a la conveniente división de la propiedad rústica se expropiaren, por causas de utilidad pública, predios rústicos abandonados, o que estén manifiestamente mal explotados y por debajo de las condiciones normales predominantes en la región para tierras de análogas posibilidades, deberá darse previamente al propietario el diez por ciento de la indemnización y el saldo en cuotas anuales iguales dentro de un plazo que no exceda de quince años, con el interés que fijará la ley.

Esta forma de indemnización sólo podrá utilizarse en conformidad a la ley que permita reclamar de la expropiación ante un Tribunal Especial, cuya decisión sea apelable ante la Corte de Apelaciones respectiva, y que establezca un sistema de reajuste anual del saldo de la indemnización, con el objeto de mantener su valor. No podrán iniciarse ni efectuarse nuevas expropiaciones indemnizables a plazo si existe retardo en el pago de los créditos provenientes de anteriores expropiaciones realizadas en conformidad al inciso anterior.

En la Ley de Presupuesto se entenderá siempre consultado el ítem necesario para el servicio de dichos créditos, y sus cuotas vencidas servirán para extinguir toda clase de obligaciones a favor del Fisco. La Tesorería General de la República pagará las cuotas vencidas más reajuste e intereses contra la presentación del título correspondiente".

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, publíquese y llévase a efecto como ley de la República.

Santiago, primero de octubre de mil novecientos sesenta y tres.- JORGE ALESSANDRI  
RODRIGUEZ.- Sótero del Río.- Enrique Ortúzar.- Ruy Barbosa.-

**LEY N° 16.615 de 1967.**

Modifica la Constitución Política del Estado.

Por cuanto ha cumplido todos sus trámites legislativos el siguiente PROYECTO DE REFORMA CONSTITUCIONAL:

Artículo único.- Modificase, en la forma que a continuación se indica, la Constitución Política del Estado de 25 de Mayo de 1833, cuyo texto definitivo fue fijado por resolución de 18 de Septiembre de 1925, y modificado por las leyes N°s. 7.727, de 23 de Noviembre de 1943, 12.548, de 30 de Septiembre de 1957, 13.296, de 2 de Mayo de 1959 y 15.295, de 8 de Octubre de 1963: ARTÍCULO 10

Sustitúyese el N° 10 por el siguiente:

10.- El derecho de propiedad en sus diversas especies.

La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exijan, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar.

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

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

La ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a la indemnización cuando, por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción.

La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de indemnización.

Y por cuanto la observación del Presidente de la República no fue acogida y la Contraloría General de la República en dictamen N° 3633 fechado el 11 del presente, coincidiendo con la opinión del Ejecutivo concluye que corresponde promulgar el texto que antecede; por tanto, promúlguese y llévese a efecto como ley de la República y téngase por incorporadas sus disposiciones a la Constitución Política del Estado, como lo manda el artículo 110 de este cuerpo legal.

SANTIAGO, dieciocho de Enero de mil novecientos sesenta y siete.- EDUARDO FREI MONTALVA.- Pedro J. Rodríguez G. Lo digo a U. para su conocimiento.- Dios guarde a U.- Alejandro González Poblete, Subsecretario de Justicia.

**LEY N° 17.450 de 1971.**

Reforma la Constitución Política del Estado.

"Artículo 1°.- Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 10 N° 10° de la Constitución Política del Estado:

a) Intercálense en el inciso tercero, entre las palabras "la ley podrá" y "reservar al Estado", las siguientes: "nacionalizar o".

b) Intercálense a continuación del inciso tercero los siguientes:

"El Estado tiene el dominio absoluto, exclusivo, inalienable e imprescriptible de todas las minas, las covaderas, las arenas metalíferas, los salares, los depósitos de carbón e hidrocarburos y demás sustancias fósiles, con excepción de las arcillas superficiales.

La ley determinará qué sustancias de aquellas a que se refiere el inciso anterior, entre las cuales no podrán considerarse los hidrocarburos líquidos y gaseosos, podrán ser objeto de concesiones de exploración o de explotación, la forma y resguardos del otorgamiento y disfrute de dichas concesiones, la materia sobre que recaerán, los derechos y obligaciones a que darán origen y la actividad que los concesionarios deberán desarrollar en interés de la colectividad para merecer amparo y garantías legales. La concesión estará sujeta a extinción en caso de no cumplirse los requisitos fijados en la ley para mantenerla.

La ley asegurará la protección de los derechos del concesionario y en especial de sus facultades de defenderlos frente a terceros y de usar, gozar y disponer de ellos por acto entre vivos o por causa de muerte, sin perjuicio de lo establecido en el inciso anterior. En aquellas cuestiones sobre otorgamiento, ejercicio o extinción de las concesiones que la ley entregue a la resolución de la autoridad administrativa, entre las cuales no podrán estar las que se refieren a la fijación de los requisitos de amparo, habrá siempre lugar a reclamo ante los tribunales ordinarios de justicia".

c) Intercalase el siguiente inciso nuevo entre los actuales incisos quinto y sexto:

"Cuando se trate de nacionalización de actividades o empresas mineras que la ley califique como Gran Minería, la nacionalización podrá comprender a ellas mismas, a derechos en ellas o a la totalidad o parte de sus bienes. La nacionalización podrá también extenderse a bienes de terceros, de cualquier clase, directa y necesariamente destinados a la normal explotación de dichas actividades o empresas.



El monto de la indemnización o indemnizaciones, según los casos, podrá determinarse sobre la base del costo original de dichos bienes, deducidas las amortizaciones, depreciaciones, castigos y desvalorización por obsolescencia. También podrá deducirse del monto de la indemnización el todo o parte de las rentabilizadas excesivas que hubieren obtenido las empresas nacionales. La indemnización será pagada en dinero, a menos que el afectado acepte otra forma de pago, en un plazo no superior a treinta años y en las condiciones que la ley determine. El Estado podrá tomar posesión material de los bienes comprendidos en la nacionalización inmediatamente después que ésta entre en vigencia. El afectado sólo podrá hacer valer en contra del Estado, en cuanto se relacione con la nacionalización, el derecho a la indemnización regulada en la forma antes indicada. La ley podrá determinar que los socios o accionistas de las empresas nacionalizadas no tendrán otros derechos que hacer valer, sea en contra del Estado, sea recíprocamente entre ellos, que el de percibir la cuota o parte proporcional que les corresponda dentro de la indemnización que reciban las respectivas empresas. Asimismo, la ley podrá, en cuanto atañe al Estado, determinar qué terceros, exceptuados los trabajadores de la actividad o empresa nacionalizada, pueden hacer valer sus derechos sólo sobre la indemnización."

d) Agréganse los siguientes incisos finales:

"En los casos en que el Estado o sus organismos hayan celebrado o celebren con la debida autorización o aprobación de la ley, contratos o convenciones de cualquier clase en que se comprometan a mantener en favor de particulares determinados regímenes legales de excepción o tratamientos administrativos especiales, éstos podrán ser modificados o extinguidos por la ley cuando lo exija el interés nacional.

En casos calificados, cuando se produzca como consecuencia de la aplicación del inciso anterior, un perjuicio directo, actual y efectivo, la ley podrá disponer una compensación a los afectados."

Artículo 2°.- Agréganse las siguientes disposiciones transitorias a la Constitución Política del Estado:

"DECIMOSEXTA.- Mientras una nueva ley determine la forma, condiciones y efectos de las concesiones mineras a que se refiere el N° 10° del artículo 10 de esta Constitución Política, los titulares de derechos mineros seguirán regidos por la legislación vigente, en calidad de concesionarios.

Los derechos mineros a que se refiere el inciso anterior subsistirán bajo el imperio de la nueva ley, pero en cuanto a sus goces y cargas y en lo tocante a su extinción, prevalecerán las

disposiciones de la nueva ley. La ley otorgará plazo a los concesionarios para cumplir los nuevos requisitos que se establezcan para merecer amparo y garantías legales.

En el lapso que medie entre esta reforma y la vigencia de la ley a que se refiere el inciso primero, la constitución de derechos mineros con el carácter de concesión señalado por el artículo 10 N° 10° continuará regida por la legislación actual."

DECIMOSEPTIMA.- Por exigirlo el interés nacional y en ejercicio del derecho soberano e inalienable del Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales, en conformidad a lo dispuesto en el artículo 10 N° 10° de esta Constitución Política, nacionalízanse y decláranse, por tanto, incorporados al pleno y exclusivo dominio de la nación, las empresas que constituyen la Gran Minería del Cobre, considerándose como tales las que señala la ley, y, además, la Compañía Minera Andina.

En virtud de lo dispuesto en el inciso anterior pasan al dominio nacional todos los bienes de dichas empresas y, además, los de sus filiales que determine el Presidente de la República.

El Estado tomará posesión material inmediata de estos bienes en la oportunidad que determine el Presidente de la República.

Para la nacionalización y la determinación de la adecuada indemnización se considerarán las siguientes normas:

a) Corresponderá al Contralor General de la República determinar el monto de la indemnización que deba pagarse a las empresas nacionalizadas y a sus filiales, conforme a las reglas que se expresan a continuación.

El Contralor General de la República reunirá todos los antecedentes que estime oportunos, pudiendo recabar de las empresas nacionalizadas y de toda autoridad, oficina o repartición del Estado, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, todas las informaciones y datos que estime necesarios o convenientes. Podrá, además, citar a funcionarios o empleados de las entidades mencionadas para que declaren sobre los puntos que les señale.

El Contralor General de la República deberá cumplir su cometido en el plazo de 90 días contados desde la fecha en que esta disposición transitoria entre en vigencia. Por resolución fundada, el Contralor podrá ampliar este plazo hasta por otros noventa días.

Las empresas afectadas por la nacionalización tendrán como único derecho una indemnización cuyo monto será el valor de libro al 31 de Diciembre de 1970, deducidas las revalorizaciones efectuadas por dichas empresas o sus antecesoras con posterioridad al 31 de Diciembre de 1964 y los valores que sean determinados conforme a lo dispuesto en los incisos siguientes.

En conformidad a lo dispuesto en el inciso cuarto del N° 10° del artículo 10 no habrá lugar a indemnización alguna por los derechos sobre yacimientos mineros.

Dichos derechos serán inscritos sin otro trámite a nombre del Estado.

Se descontará de la indemnización que se calcule el valor de los bienes que el Estado reciba en condiciones deficientes de aprovechamiento, de los que se entreguen sin sus derechos a servicios, atención de reparaciones y repuestos, y de los estudios, prospecciones y demás bienes inmateriales indemnizables que se entreguen sin todos los títulos, planos, informes y datos que permitan su pleno aprovechamiento.

b) Facúltase al Presidente de la República para disponer que el Contralor, al calcular la indemnización, deduzca el todo o parte de las rentabilidades excesivas que las empresas nacionalizadas y sus antecesoras hubieren devengado anualmente a partir de la vigencia de la ley N° 11.828, considerando especialmente la rentabilidad normal que éstas hayan obtenido en el conjunto de sus operaciones internacionales o los acuerdos que en materia de rentabilidad máxima de empresas extranjeras establecidas en el país, haya celebrado el Estado chileno. Asimismo, podrán considerarse para estos efectos, las normas convenidas entre el Estado y las empresas nacionalizadas sobre dividendos preferenciales en favor de la Corporación del Cobre, cuando el precio del metal haya subido de los niveles que esas mismas normas establecen.

El Presidente de la República deberá ejercer esta facultad y comunicar al Contralor su decisión sobre el monto de las deducciones anteriores dentro del plazo de treinta días de requerido por éste. Vencido este plazo, haya o no hecho uso de su facultad el Presidente de la República, el Contralor podrá resolver sin más trámite sobre el monto de la indemnización.

c) Dentro del plazo de quince días, contados desde la publicación en el "Diario Oficial", de la resolución del Contralor que determine la indemnización, el Estado y los afectados podrán apelar ante un Tribunal compuesto por un Ministro de la Corte Suprema designado por ésta, que los presidirá, por un Ministro de la Corte de Apelaciones de Santiago, designado por ésta, por un Ministro del Tribunal Constitucional designado por éste, por el Presidente del Banco Central de Chile, y el Director Nacional de Impuestos Internos. Los Ministros de la Corte Suprema, de la Corte de Apelaciones de Santiago y del Tribunal Constitucional serán subrogados por las personas que la Corte respectiva y el Tribunal, en su caso, designen de entre sus miembros. El Presidente del Banco Central de Chile y el Director Nacional de Impuestos Internos serán subrogados por quien legalmente ejerza sus cargos.

Este Tribunal apreciará la prueba en conciencia y fallará conforme a derecho, en única instancia y sin ulterior recurso. No procederá el recurso de queja.

Tampoco tendrá aplicación respecto de este Tribunal lo dispuesto en el artículo 86 de esta Constitución.

Corresponderá al propio Tribunal, mediante autos acordados, dictar las normas sobre su organización y funcionamiento y las reglas de procedimiento aplicables ante él.

d) Dentro del plazo de cinco días, desde que quede ejecutoriada la resolución que determine el monto de la indemnización, se remitirá copia de ella al Presidente de la República, quien fijará por decreto supremo su monto definitivo, de acuerdo con lo señalado en esa resolución. El Presidente de la República fijará, además, en dicho decreto supremo, el plazo, interés y forma de pago de la indemnización, no pudiendo ser el plazo superior a treinta años ni ser el interés inferior al tres por ciento anual. La indemnización será pagadera en dinero, a menos que las empresas nacionalizadas acepten otra forma de pago.

e) Será causal suficiente para suspender el pago de la indemnización la negativa a entregar los estudios, prospecciones, planos, informes, títulos, datos y otros bienes inmateriales necesarios para la normal explotación y para el cumplimiento de los planes previstos, y cualquier conducta tendiente a alterar la marcha normal de la explotación o de los planes mencionados, mediante su obstaculización o interrupción, que sea imputable directa o indirectamente a los afectados o sus socios.

Sobre la procedencia de esta suspensión decidirá el Tribunal a que se refiere la letra c), en la forma en que allí se expresa.

f) Se mantienen los derechos del Fisco para revisar, conforme a la ley, todas las operaciones, importaciones, exportaciones, documentación y contabilidad de las empresas cupríferas, a fin de fiscalizar y exigir el pleno cumplimiento de las obligaciones legales que las afectan y perseguir las responsabilidades que pudieran recaer sobre ellas. Los saldos acreedores que resulten a favor del Fisco por este concepto serán descontados de la indemnización.

Asimismo, se mantienen los derechos del Fisco para comprobar la existencia, estado y condiciones de aprovechamiento de los bienes nacionalizados. Los defectos que en estos aspectos se comprueben darán origen a la aplicación de la regla del inciso final de la letra a) o a un descuento en la indemnización en su caso.

Las cuentas por cobrar que no sean cubiertas a su vencimiento por sus respectivos deudores, serán descontadas de las cuotas inmediatas que hayan de pagarse como indemnización.

g) El monto de las cuotas de la indemnización podrá ser compensado con las deudas que las empresas nacionalizadas tuvieran con el Fisco, con organismos del Sector Público o con instituciones de Previsión, que fueren líquidas y exigibles a la fecha del pago de las respectivas cuotas.

h) Los socios o accionistas de las empresas nacionalizadas no tendrán otros derechos que hacer valer, sea en contra del Estado, sea recíprocamente entre ellos, que el de percibir la cuota o parte proporcional que les corresponda dentro de la indemnización que reciban las respectivas empresas.

Por consiguiente, los derechos derivados de las estipulaciones sobre precio de compraventa de acciones que se convinieron para constituir las sociedades mineras mixtas del cobre, sólo podrán hacerse efectivos en la indemnización reducidos proporcionalmente a ésta y en la misma forma y condiciones establecidas para su pago. Quedan sin efecto las estipulaciones sobre precios de promesas de compraventa de acciones convenidas con socios de las sociedades mixtas, su forma y condiciones de pago, las obligaciones principales y accesorias originadas en las promesas de compraventa de acciones y los pagarés expedidos con ocasión de ellas, en cuanto pudieran otorgar a los socios o accionistas de las empresas nacionalizadas más derechos que los indicados en el inciso precedente. Igualmente quedan sin efecto los contratos de asesoría y de administración celebrados por las sociedades mixtas.

Las utilidades percibidas por la Corporación del Cobre, los tributos y demás obligaciones cumplidas por esas sociedades mixtas conforme a la ley o a los acuerdos por ellas celebrados, no darán lugar a reembolso alguno. Los pagos que la Corporación del Cobre, la Corporación de Fomento de la Producción o el Estado de Chile han efectuado o llegaren a efectuar por concepto de precio de acciones adquiridas por organismos chilenos o en virtud de las garantías estipuladas para dicha obligación de pago de precio, se imputarán, en todo caso, a la indemnización que establece esta disposición decimoséptima transitoria, en la forma que indica el inciso final de la letra f).

Lo dispuesto en los incisos primero y segundo se aplicará a los terceros que hayan sucedido en sus derechos a los socios, accionistas o contratantes, sea como cesionarios, endosatarios o a cualquier otro título. En todo caso, los pagos que hayan de efectuar el Estado o algunos de sus organismos dependientes, excediendo de las cantidades o forma de pago fijadas para la indemnización, serán deducidas de las cuotas inmediatas que hayan de pagarse por concepto de dicha indemnización.

El Estado no se hará cargo de deudas cuyo valor no haya sido invertido útilmente a juicio del Presidente de la República.

i) El Tribunal previsto en la letra c) conocerá y resolverá en la misma forma que allí se indica, cualquier reclamo o controversia que pueda surgir con motivo de la aplicación de las normas referentes a esta nacionalización, con excepción de las letras k) y l).

Las contiendas de competencia que se susciten con este Tribunal, serán resueltas por el Tribunal Constitucional previsto en el artículo 78 a) de esta Constitución.

j) El capital de las empresas nacionalizadas, pasa al dominio de la Corporación del Cobre y de la Empresa Nacional de Minería, en la proporción que fije el Presidente de la República por decreto supremo. En consecuencia, dichas instituciones son los únicos socios en las sociedades afectadas por la nacionalización. Las sociedades así integradas son las continuadoras legales de las empresas nacionalizadas.

Facúltase al Presidente de la República para dictar las normas necesarias para coordinar el régimen de administración y explotación de estas empresas.

Los bienes de terceros que hayan sido afectados por la medida de nacionalización quedarán incorporados también a las sociedades que se formen de acuerdo con lo previsto en el inciso precedente.

k) Mientras se dicte por ley un nuevo Estatuto de los Trabajadores del Cobre, éstos continuarán rigiéndose por las disposiciones legales vigentes, sus contratos de trabajo se mantendrán y no se verán afectados por cualquier cambio de sistema.

Los trabajadores seguirán gozando de los derechos de sindicación y huelga que el actual Estatuto les confiere, conforme a las modalidades y condiciones establecidas en él. La Confederación Nacional de Trabajadores del cobre y sus sindicatos afiliados, industriales y profesionales, conservarán su personalidad jurídica y continuarán rigiéndose por sus estatutos y reglamentos actualmente vigentes.

Se mantienen las disposiciones legales que reglan los derechos previsionales de los actuales trabajadores de la Gran Minería del Cobre y de los que pasen a depender de las empresas nacionalizadas.

Asimismo, para todos los efectos legales, los trabajadores de la Gran Minería del Cobre, conservarán su antigüedad, la que se seguirá contando desde la fecha de su contratación por la respectiva empresa nacionalizada.

El Estado o las empresas que se formen deberán hacerse cargo de las deudas y obligaciones que emanen de los contratos de trabajo o del ejercicio de los derechos de los trabajadores a que se refiere esta letra. La Corporación del Cobre deberá velar o hacerse cargo, en su caso, del cumplimiento exacto y oportuno de estas obligaciones.

Al dictar un nuevo Estatuto, el legislador, en caso alguno, podrá suprimir, disminuir o suspender los derechos o beneficios económicos, sociales, sindicales o cualesquiera otros que actualmente disfruten los trabajadores de las empresas de la Gran Minería del Cobre, sea que éstos se hayan establecido por aplicación de disposiciones legales, actas de avenimiento, contratos colectivos, fallos arbitrales o por cualquier otra forma. Deberá consultar, igualmente, la participación de los trabajadores en la gestión de las empresas u organismos que se hagan cargo de las faenas productoras.

l) Lo dispuesto en los artículos 23 y 26 a 53 de la ley N° 16.624, de 15 de Mayo de 1967 y sus modificaciones posteriores, quedará vigente y se aplicará sobre las utilidades o excedentes que se produzcan en la explotación de los bienes nacionalizados con las modificaciones que contempla el inciso siguiente.

Los fondos a que se refiere el inciso final del artículo 27 de la ley N° 16.624, exceptuando aquéllos correspondientes a las Municipalidades, los distribuirá la Corporación de Fomento de la Producción de manera que beneficien a las provincias de Tarapacá y Antofagasta en la proporción de las producciones de la Gran Minería del Cobre ubicadas en su territorio, correspondiendo a la provincia de Tarapacá un 30%, del cual un 9% beneficiará al departamento de Arica y el saldo a la provincia de Antofagasta; a las provincias de Atacama, Aconcagua y O'Higgins, la proporción de las producciones de cobre ubicadas en sus respectivos territorios, y a la de Colchagua, el porcentaje establecido en el artículo 40 de la ley N° 17.318.

Destínase a la provincia de Coquimbo el 10% de los ingresos a que se refiere el inciso final del artículo 51 de la ley N° 16.624 y sus modificaciones posteriores.

De las utilidades o excedentes que se produzcan en la explotación de los bienes nacionalizados y no distribuidos en conformidad a esta disposición, se destinará el porcentaje que determine el Presidente de la República a la investigación, prevención, diagnóstico y tratamiento de los accidentes y enfermedades profesionales mineras, así como a la rehabilitación de los trabajadores afectados.

La ley establecerá las normas que harán posible la inversión de estos recursos.

Los fondos a que se refiere esta disposición serán consultados anualmente en la Ley de Presupuestos de la Nación y su inversión corresponderá al rendimiento efectivo de la ley y los saldos no invertidos al 31 de Diciembre de cada año no ingresarán a rentas generales de la Nación".

"DECIMOCTAVA.- La ley deberá contemplar los derechos preferentes que deban corresponder al descubridor de un yacimiento minero, para optar al otorgamiento de la concesión sobre el mismo yacimiento."

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo; por tanto, publíquese y llévase a efecto como ley de la República y téngase por incorporadas sus disposiciones a la Constitución Política del Estado, como lo manda el artículo 110 de este Cuerpo Legal.

Santiago, quince de Julio de mil novecientos setenta y uno.- SALVADOR ALLENDE  
GOSENS.- Orlando Cantuarias Zepeda.- José Tohá Gonzáles.- Clodomiro Almeyda Medina.-  
Pedro Vuskovic Bravo.- Lisandro Cruz Ponce.- Alejandro Ríos Valdivia.- Pascual Barraza  
Barraza.- Jacques Chonchol Chait.- Humberto Martones Morales.- José Oyarce Jara.  
Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento.- Saluda atentamente a Ud.- David Silberman  
Gurovic, Subsecretario de Minería suplente.



## **RESOLUCIÓN 1803 (XVII), 14 DE DICIEMBRE DE 1962**

### **SOBERANÍA PERMANENTE SOBRE LOS RECURSOS NATURALES**

Adopción: Asamblea General de la ONU

La Asamblea General,

Recordando sus resoluciones 523 (VI) de 12 de enero de 1952 y 626 (VII) de 21 de diciembre de 1952,

Teniendo presente lo dispuesto en su resolución 1314 (XIII) de 12 de diciembre de 1958, por la que creó la Comisión de la Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales para que realizara un estudio completo de la situación en lo que respecta a la soberanía permanente sobre recursos y riquezas naturales como elemento básico del derecho a la libre determinación, y formulara recomendaciones, si fuere del caso, encaminadas a reforzarlo, y resolvió además que, al estudiar a fondo la cuestión de la soberanía permanente de los pueblos y de las naciones sobre sus riquezas y recursos naturales, se tuvieran debidamente en cuenta los derechos y deberes de los Estados en virtud del derecho internacional y la importancia de fomentar la cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo,

Teniendo presente lo dispuesto en su resolución 1515 (XV) de 15 de diciembre de 1960, en la que ha recomendado que se respete el derecho soberano de todo Estado a disponer de su riqueza y de sus recursos naturales,

Considerando que cualquier medida a este respecto debe basarse en el reconocimiento del derecho inalienable de todo Estado a disponer libremente de sus riquezas y recursos naturales en conformidad con sus intereses nacionales, y en el respeto a la independencia económica de los Estados,

Considerando que no hay nada en el párrafo 4 infra que afecte en modo alguno la posición de un Estado Miembro acerca de ningún aspecto de la cuestión de los derechos y obligaciones de los Estados y gobiernos sucesores respecto de bienes adquiridos antes de que alcanzaran la completa soberanía países que habían estado bajo el dominio colonial, Advirtiendo que la cuestión de la sucesión de Estados y gobiernos se está examinando con prioridad en la Comisión de Derecho Internacional,

Considerando que es conveniente fomentar la cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, y que los acuerdos económicos y financieros entre los países desarrollados y los países en vías de desarrollo deben basarse en los principios de igualdad y del derecho de los pueblos y naciones a la libre determinación,

Considerando que la prestación de asistencia económica y técnica, los préstamos y el aumento de las inversiones extranjeras deben llevarse a cabo sin sujeción a condiciones que pugnen con los intereses del Estado que los recibe,

Considerando la utilidad que se deriva del intercambio de informaciones técnicas y científicas que favorezcan la explotación y el beneficio de tales riquezas y recursos y el importante papel que al respecto corresponde desempeñar a las Naciones Unidas y a otras organizaciones internacionales,

Asignando especial importancia a la cuestión de promover el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo y de afianzar su independencia económica,

Tomando nota de que el ejercicio y robustecimiento de la soberanía permanente de los Estados sobre sus riquezas y recursos naturales fortalecen su independencia económica,

Deseando que las Naciones Unidas examinen más a fondo el problema de la soberanía permanente sobre los recursos naturales con ánimo de cooperación internacional en la esfera del desarrollo económico, sobre todo del de los países en vías de desarrollo,

Declara lo siguiente:

- 1.** El derecho de los pueblos y de las naciones a la soberanía permanente sobre sus riquezas y recursos naturales debe ejercerse en interés del desarrollo nacional y del bienestar del pueblo del respectivo Estado.
- 2.** La exploración, el desarrollo y la disposición de tales recursos, así como la importación de capital extranjero para efectuarlos, deberán conformarse a las reglas y condiciones que esos pueblos y naciones libremente consideren necesarios o deseables para autorizar, limitar o prohibir dichas actividades.
- 3.** En los casos en que se otorgue la autorización, el capital introducido y sus incrementos se registrarán por ella, por la ley nacional vigente y por el derecho internacional. Las utilidades que se obtengan deberán ser compartidas, en la proporción que se convenga libremente en cada caso, entre los inversionistas y el Estado que recibe la inversión, cuidando de no restringir por ningún motivo la soberanía de tal Estado sobre sus riquezas y recursos naturales.

**4.** La nacionalización, la expropiación o la requisición deberán fundarse en razones o motivos de utilidad pública, de seguridad o de interés nacional, los cuales se reconocen como superiores al mero interés particular o privado, tanto nacional como extranjero. En estos casos se pagará al dueño la indemnización correspondiente, con arreglo a las normas en vigor en el Estado que adopte estas medidas en ejercicio de su soberanía y en conformidad con el derecho internacional. En cualquier caso en que la cuestión de la indemnización dé origen a un litigio, debe agotarse la jurisdicción nacional del Estado que adopte esas medidas. No obstante, por acuerdo entre Estados soberanos y otras partes interesadas, el litigio podrá dirimirse por arbitraje o arreglo judicial internacional.

**5.** El ejercicio libre y provechoso de la soberanía de los pueblos y las naciones sobre sus recursos naturales debe fomentarse mediante el mutuo respeto entre los Estados basado en su igualdad soberana.

**6.** La cooperación internacional en el desarrollo económico de los países en vías de desarrollo, ya sea que consista en inversión de capitales, públicos o privados, intercambio de bienes y servicios, asistencia técnica o intercambio de informaciones científicas, será de tal naturaleza que favorezca los intereses del desarrollo nacional independiente de esos países y se basará en el respeto de su soberanía sobre sus riquezas y recursos naturales.

**7.** La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz.

**8.** Los acuerdos sobre inversiones extranjeras libremente concertados por Estados soberanos o entre ellos deberán cumplirse de buena fe; los Estados y las organizaciones internacionales deberán respetar estricta y escrupulosamente la soberanía de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales de conformidad con la Carta y los principios contenidos en la presente resolución.