



Universidad de Chile.

Facultad de Derecho.

Departamento de Derecho Público.

LA REQUISICIÓN DE LA INDUSTRIA DURANTE LA UNIDAD POPULAR
EN RELACIÓN A UN CONCEPTO REPUBLICANO DE PROPIEDAD.

CRISTINA ELENA DURÁN FERNÁNDEZ.

**MEMORIA DE GRADO PARA OPTAR AL GRADO DE LICENCIADA EN
CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES.**

Profesor Guía:

PABLO RUIZ-TAGLE VIAL.

Santiago, Chile.

Diciembre 2014.

TABLA DE CONTENIDO.

	Página.
INTRODUCCIÓN.	VI
CAPITULO I: EL PENSAMIENTO REPUBLICANO Y EL CONCEPTO	
DE PROPIEDAD.	1
I.1. La Propiedad Privada desde un enfoque Republicano.....	11
I.1.a. La Propiedad y la “No-Dominación”.....	13
I.1.b. El Propiedad Privada como Límite al Poder.....	18
I.1.c. El Estado como Garante de la Propiedad Privada.....	22
I.1.d. Materialización de la Propiedad Privada como Garantía.....	25
I.2. La Función Social de la Propiedad.....	28
I.3. La Propiedad Privada en el Código Civil y en la Constitución	
de 1925.	33
I.4. La Propiedad y sus enfoques durante la Guerra Fría.....	39

CAPITULO II: LA REQUISICIÓN.....	49
II.1. Requisición: Origen y Clasificaciones.....	54
II.2. La requisición en el Derecho Comparado.....	60
II.3. La Requisición Civil en Chile: Definición Doctrinaria y Marco Legal.....	64
 CAPITULO III: LA REQUISICIÓN Y SU USO DURANTE LA UNIDAD POPULAR.....	 75
III.1. Contextualización de la Unidad Popular.....	76
III.2. Programa político-económico de la Unidad Popular.....	79
III.3. Fundamentación del uso de la Requisición para incorporar las Industrias al Área Social de la Propiedad.....	85
III.4. Reacciones a la aplicación de la Requisición. Voces desde la Academia.....	90
III.5. Reacción de la Jurisprudencia Judicial y de la Jurisprudencia Administrativa. Controles de Legalidad.....	96

III.5.a. Control de Legalidad: Pronunciamientos de los Tribunales y de la Corte Suprema.....	95
III.5.b. Control de Legalidad: El Rol de la Contraloría.....	114
III.5.c. Control de Legalidad: Informes del Consejo de Defensa del Estado.....	122
III.6. Control de Constitucionalidad: Surgimiento del Tribunal Constitucional.....	128
III.6.a. Pronunciamiento sobre “Las Tres áreas de la Economía”.....	131
III.7. El instrumento de la Requisición aplicado por la Unidad Popular y su coherencia con el concepto de Propiedad Republicana.....	141
CAPITULO IV: LA REQUISICIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PRODUCTIVOS Y EL RÉGIMEN REPUBLICANO.....	150
IV.1. La Requisición como instrumento para materializar la propiedad Republicana.....	151
IV.2. Proyecciones de la requisición en el marco jurídico actual.....	162

IV.3. El Paro Portuario de San Antonio, un caso práctico.....	182
IV.4. La Requisición, hacia un instrumento autónomo, flexible y eficaz.....	190
CONCLUSIONES	201
ANEXO	213
I. Normativa Relativa a la Requisición.....	214
II. Estatuto de Garantías Constitucionales.....	227
III. Resoluciones Contraloría General de la República.....	233
IV. Informes del Consejo de Defensa del Estado.....	246
I. Fallo del Tribunal Constitucional de la Causa ROL N°15. Parte Resolutiva.....	263
II. Decreto Ley N° 88.....	276
BIBLIOGRAFÍA	279

INTRODUCCIÓN.

En Chile, durante el gobierno de Salvador Allende, el derecho a la propiedad privada tuvo un desarrollo distinto al que anteriormente había tenido en nuestro país. Una de las instituciones legales que permitió esto fue la requisición, que en su aplicación estuvo acompañada por conflictos de hecho y de derecho que terminaron en el quiebre institucional de 1973.

Este estudio busca entender la requisición como un instrumento útil para alcanzar la propiedad privada en un régimen republicano, para lo que previamente se señalan los elementos jurídicos y filosóficos del republicanismo; por el período en estudio también se reseñan, brevemente, los conceptos de la propiedad privada tanto en su vertiente liberal como la socialista.

Luego, se analiza la requisición propiamente tal, y su aplicación durante la Unidad Popular, señalando los reparos que en su época hicieron distintos actores, buscando entender su fracaso, y determinando si la ejecución de la medida se condecía o no con una concepción republicana de propiedad privada.

Finalmente se explica la actual situación jurídica de la requisición, planteando algunas modificaciones que la pueden hacer de mayor utilidad en la actualidad, en un escenario que respete los principios de un régimen republicano.

CAPITULO I

EL PENSAMIENTO REPUBLICANO Y EL CONCEPTO DE PROPIEDAD

PRIVADA.

El fenómeno de la propiedad privada ha sido uno de los más estudiados y debatidos por filósofos y juristas desde el momento en que su existencia pasa a ser un fenómeno consciente y razonado, dando origen a, entre otras, la disciplina del Derecho; esto puede apreciarse en el hecho de que un Derecho tan antiguo, influyente y prestigioso como el Romano, tuvo su origen en los conflictos que germinaban en torno al patrimonio y la propiedad individual.

Conforme se iban desarrollando construcciones jurídicas que explicaban el significado y la composición de la propiedad, se iban formulando nuevas concepciones dogmáticas, pero no sólo respecto de la propiedad, sino que también se abordaban nuevos postulados que cuestionaban la posición del Hombre como tal en el mundo, y en especial sus relaciones con el Poder, cuestionando el origen de éste y las limitaciones a las que se sujetaba, pues todo ello había dejado de ser incontrovertible. En este repensar del hombre como tal, comienza a desarrollarse la concepción dogmática del Republicanismo, que se sistematiza entre los siglos XVII Y XVIII y es revisada

constantemente por pensadores del siglo XIX, XX y XXI, en los cuales también se han realizado aportes a esta corriente de pensamiento.

Ahora bien, refiriéndose al republicanismo propiamente tal, preliminarmente se debe señalar que corresponde a una corriente de pensamiento político y filosófico que ha significado innovaciones a la forma en que el hombre se plantea frente a la organización de la sociedad, lo cual ha implicado contribuciones relevantes al pensamiento jurídico; aún más, tan influyente han sido los razonamientos y formulaciones desarrolladas en el marco de esta concepción dogmática, que el republicanismo es la forma política imperante de nuestro tiempo, siendo adoptada por nuestro país desde los inicios de su vida independiente, aunque no sin la presencia de episodios dudosos.

Con la intención de explicitar una formulación republicana de propiedad, es pertinente, en primer término referirse a los lineamientos generales que rigen el pensamiento republicano, para luego ahondar en aquellos ejes que mayor incidencia tienen en lo que respecta a la propiedad, incorporando elementos que no se pueden considerar como originalmente republicanos, pero que sin duda significan un aporte a la concepción republicana de la propiedad. Con el propósito de concretar esta empresa, introductoriamente es conveniente vislumbrar algunos de los ejes esenciales que comprenden el pensamiento republicano, resultando fundamental referirse a ellos; dichos conceptos

centrales son, para nuestros efectos: i) el de la libertad; ii) el de la persona humana y su relación con el poder; iii) el de los límites que dicho poder debe respetar; y iv) el de la igualdad, que contemporáneamente ha sido reformulada, buscando darle una aplicación más allá de lo que implica la igualdad formal. Esta breve reseña a los pilares del pensamiento republicano tiene por fin el lograr una enunciación acabada de los elementos postulados por esta corriente.

En primer término hay que establecer qué es lo que ha entendido el republicanismo por libertad, siendo quizás el concepto más abundantemente estudiado por esta corriente. En ésta, la libertad ha sido conceptualizada en términos negativos como la no-dominación y en términos positivos como autodeterminación, entendiendo ambos conceptos como sinónimos quedando definidos como “la exigencia de no estar sometido a la voluntad o deseos de otra persona”¹, siendo esta idea de libertad coincidente con la autonomía de un hombre frente a otro, distinguiéndose de la concepción liberal, que entiende la libertad como no-interferencia por parte de la autoridad; contraria y paradójicamente, para que la libertad como no-dominación tenga lugar, es necesario que exista una interferencia estatal, que se establece por el régimen legal, dando lugar al imperio de la Ley y al Estado de Derecho. Precisando, la ausencia de dominación de la cual el republicanismo habla, no corresponde a

¹ RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. [En prensa]. La Concepción Republicana de la Propiedad. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo. 24p.

una ausencia de interferencia, ya que acepta y asume como necesaria la interferencia de la ley para poder garantizar la libertad; la interferencia que esta corriente busca evitar, es aquella que es arbitraria y caprichosa, dependiente de la voluntad de la autoridad de turno, y esto porque “la libertad se expande, y no disminuye, con la imposición de la ley”², en esta dirección, el autor contemporáneo John Rawls concluye que “la libertad consiste en una determinada estructura de instituciones, un sistema de reglas públicas que definen derechos y deberes”³. Plantearse en estos términos la cuestión de la libertad no resulta descabellado si se analizan los orígenes históricos del republicanismo como concepción dogmática, ya que quienes la formularon buscaban “neutralizar la dominación ejercida por figuras monárquicas”⁴. Por igual motivo, la corriente republicana establece como necesaria la limitación al poder, ya que no está dentro de sus consideraciones el permitir la dominación por la voluntad arbitraria de nadie, ni siquiera de la ley, que es una manifestación del interés general, y por ello del poder.

Por lo mismo en segundo lugar, se ha señalado como otro de los pilares del pensamiento republicano a la persona humana y su relación con el poder, ello porque para este pensamiento es fundamental promover la participación política por parte de quienes integran la comunidad, siendo llamados ciudadanos todos

² RUIZ-TAGLE, P. y CRISTI, R. 2008. La República en Chile. Chile, LOM Ediciones. 17p.

³ RAWLS. J. 1995. Teoría de la Justicia. México, Fondo de Cultura Económica. 193p.

⁴ RUIZ-TAGLE, P. y CRISTI, R. *Op. Cit.*, 19p.

aquellos que participan de las decisiones del poder. Dicha participación resulta relevante porque quien mejor puede expresar y concretar el interés común es la propia comunidad participando de la decisión política, a este respecto “los ideales del republicanismo exigen el ejercicio de una deliberación pública racional que tenga como propósito buscar el interés general”⁵, pretensión que se ve manifestada en “El Federalista”, cuando sus autores señalan que una característica de la república, es el hecho de que sus integrantes se reúnen cuando es “necesario para la administración de los asuntos públicos”⁶.

Otra caracterización de esta relación entre el ser humano y el poder, es que el sistema republicano permite la representación de las más diversas aspiraciones de la colectividad, cuestión que implica otras dos contribuciones a ésta posición político-filosófica; la primera es que por minoritarios que los intereses sean, estos deben ser respetados pues es una preocupación el que las mayorías no se impongan a las minorías pues ello significa dejarlas sin posibilidad de participar en las decisiones públicas; en relación a esto y como segunda contribución, se estableció que la mejor forma de gobierno que podría adoptar este régimen político es el de la democracia representativa con una elección periódica de los representantes, en los cuales el pueblo delegaría su poder para que administraran la comunidad en conformidad a los intereses

⁵ RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. *Op. Cit.*, 34p.

⁶ EL FEDERALISTA. 1982. Por James Madison “et al”. México, Fondo de Cultura Económica. 54p.

generales de la ciudadanía, pero por sobre todo como una forma de controlar y vigilar el ejercicio del poder que se delega en estos agentes del pueblo⁷.

Es por los conflictos que se suscitan en el ejercicio de este poder, que surge la necesidad de limitar al mismo; esta limitación es la que se ha señalado como otro de los elementos esenciales del republicanismo. Tales limitaciones han sido pensadas en dos ámbitos; el primero es el de la limitación al representante en sí, ya que está en la naturaleza humana la posibilidad de caer en la tentación de imponer la voluntad propia por sobre las del resto de los integrantes de la sociedad civil, por ello se ha afirmado que “ningún hombre puede ser juez de su propia causa, porque su interés es seguro que privaría de imparcialidad a su decisión y es probable que también corrompería su integridad”⁸, sosteniendo además que es la participación de la ciudadanía a través de la opinión pública, la llamada a distinguir y frenar las conductas indebidas de los representantes, razón por la que se ha concluido que todo gobierno por democrático que sea “debe someterse al control público y permitir que sus decisiones sean ampliamente debatidas”⁹. El segundo ámbito se refiere al control que debe efectuarse sobre los órganos que ejercen el poder, procurando desconcentrarlo, ya que así se impide el despotismo y la tiranía de los representantes o de los

⁷ *Ibíd.*, Carta XXXIX.

⁸ *Ibíd.*, 37p.

⁹ RUIZ-TAGLE, P. y CRISTI, R. *Op. Cit.*, 20p.

órganos estatales. Bajo esta lógica se formula la teoría de la separación de los poderes, que se comienza a plantear estructuradamente en el siglo XVII por diversos autores ingleses en el contexto de la Revolución Gloriosa, la cual buscaba limitar el poder del monarca entregándole algunas atribuciones al Parlamento conformado por la Cámara de los Lores y la de los Comunes¹⁰, siendo los aportes de Locke y Montesquieu los que dieron mayor estructuración a esta teoría. Así el autor inglés postula “el establecimiento de diferentes categorías de autoridad y funciones gubernamentales. Se preocupa por establecer el control popular general del gobierno y ponerlo bajo el imperio de la ley”¹¹. Por otra parte Montesquieu, inspirado tanto en Locke como en otros autores ingleses, formula claramente la “separación de funciones entre las distintas agencias de gobierno, con una separación de personas, a la cual se agregaba la necesidad de un conjunto de frenos positivos al ejercicio del poder”¹².

Ahora bien, como se ve, junto con la teoría de la separación de los poderes se origina también el sistema de frenos y contrapesos que es abordado y analizado en profundidad por los defensores de la Constitución norteamericana en “El Federalista”, texto en el cual los autores plantean una estructura de

¹⁰ TUTELEERS, S. [s.a.]. Sobre la Separación de los Poderes del Estado. [en línea] < <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev42/ar4.pdf> > [consulta: 10 septiembre 2014]

¹¹ *Ibíd.*, 85p.

¹² *Ibíd.*, 94p.

gobierno en la que se distribuye el poder a sus múltiples divisiones, resaltando la vigilancia y el respeto que se produce en la relación de los Estados con el poder Federal, así como también se señala como límite la mutua vigilancia entre el Presidente de la nación y el Congreso, y respecto a este último también se establece un mecanismo diferenciado y de control, entre la Cámara de Representantes y el Senado¹³.

En último término corresponde referirse a la igualdad como otro de los principios formativos del pensamiento republicano, con especial mención a sus revisiones contemporáneas, las que vienen a replantear el postulado formalista original. Entre quienes trataron el tema de la igualdad desde una perspectiva republicana, destacó el razonamiento desarrollado en el siglo XVIII por el suizo Jean Jacques Rousseau que en su obra “El Contrato Social” consideraba la igualdad como una condición necesaria para la adecuada participación política de quienes integran la comunidad civil que se conforma gracias al pacto social que “establece entre los ciudadanos una igualdad, por la que se obligan bajo las mismas condiciones y por la que gozan idénticos derechos”¹⁴. De ello se desprende que la verdadera preocupación recae sobre lo que se puede denominar como una igualdad formal, la cual es de naturaleza política, aún más, para este autor dicha igualdad es esencial para el funcionamiento del

¹³ MADISON, J. *Op. Cit.*, Cartas XVII, XXII y XXXIX.

¹⁴ ROUSSEAU, J. 1983. *El Contrato Social*. Madrid, Editorial SARPE. 63p.

pacto social ya que “dándose cada individuo a todos, no se da a nadie, y como no hay un asociado sobre el cual no se adquiriera el mismo derecho que se cede, se gana la equivalencia de todo lo que se pierde”¹⁵, posibilitando con ello que el hombre conserve su libertad una vez que ha ingresado al pacto social para su preservación, impidiendo que alguno quiera imponerse por sobre el otro, ya que todos cuentan con idénticos derechos. Un siglo más tarde, y en esta misma dirección, el francés Alexis de Tocqueville sostuvo, a la luz de sus reflexiones, que los hombres tenían una mayor inclinación por la igualdad, tendencia que se explicaba porque si los hombres no diferían entre sí, ninguno podía ejercer un poder tiránico sobre los otros, haciendo a los hombres perfectamente libres, ya que eran del todo iguales¹⁶, con lo cual se seguía entendiendo la igualdad bajo los términos formales desarrollados en el siglo anterior.

Sin embargo a raíz de la Revolución Industrial se producen una serie de replanteamientos en torno a lo que debe comprenderse por igualdad, ya que la mera igualdad formal, es decir, la igualdad de derechos, no es suficiente para el correcto funcionamiento del sistema republicano, debido a que se alimentan odios entre quienes concentran gran cantidad de bienes y aquellos más

¹⁵ *Ibíd.*, 42p.

¹⁶ DE TOCQUEVILLE, A. 2009. *La Democracia en América*. 2ª ed. México, Editorial Fondo de Cultura Económica. 463p.

desposeídos, trastornando el orden social¹⁷. En consecuencia, y teniendo como origen esta conflictividad, surge la preocupación por lo que se ha denominado igualdad material, que corresponda a aquella que involucra el aspecto social y económico; ésta cuestión cobra relevancia política avanzado el siglo, ya que se observa que, en los hechos, la sola igualdad formal no permite la participación política de los hombres, y más aún, impide en no pocas ocasiones, la libertad del hombre entendida como no-dominación arbitraria, pues muchas personas deben someterse a la voluntad y arbitrio de quien tiene los recursos para imponerse.

Así, en éste replanteamiento destaca la propuesta realizada por John Rawls durante el siglo XX en su obra “Teoría de la Justicia”, en ella el autor reconoce la existencia inevitable de la desigualdad material pero estableciendo límites para que resulte tolerable, siendo estos que “a) se espere razonablemente que sean ventajosas para todos [las desigualdades], b) se vinculen a empleos y cargos asequibles para todos”¹⁸, pues respetándolos sería posible la libertad de las personas sin someterse a la voluntad de otro, estableciendo además, como un elemento necesario para tal fin, lo que se ha comprendido como igualdad de oportunidades, significando ésta que los hombres con iguales capacidades “deberían tener las mismas perspectivas de éxito, independientemente de su

¹⁷ XIII, L. 1891. Carta Encíclica Rerum Novarum. [en línea] <http://www.statveritas.com.ar/Magisterio%20de%20la%20Iglesia/CARTA_ENCICLICA_RERUM_NOVARUM.pdf> [consulta: 14 septiembre 2014] 2p.

¹⁸ RAWLS. *Op. Cit.*, 68p.

posición inicial en el sistema social”¹⁹, cuestión que resulta plenamente coherente con los ideales de participación política y de libertad postulados por la corriente republicana.

Con el marco general ya presentado, corresponde desarrollar más acabadamente estos contenidos, aunque ya no en virtud del pensamiento republicano en general, sino que acotándolo al ámbito de la propiedad privada; debido a esto, los conceptos ya enunciados no serán igualmente desarrollados, pues aunque todos se ven involucrados en cuanto a la propiedad respecta, la importancia de cada elemento y la forma de entender su tratamiento varía si de propiedad se trata.

I.1. La Propiedad Privada desde un enfoque Republicano.

Con los cimientos de esta corriente de pensamiento ya expuestos, queda abocarse en profundidad a la formulación de un concepto republicano de propiedad privada, que será el tipo de propiedad tratado en este estudio. Con este objetivo en mente es necesario identificar cuáles de los elementos

¹⁹ *Ibíd.*, 78p.

descritos anteriormente resultan pertinentes a la hora de conceptualizar republicanamente la propiedad privada, en adelante propiedad.

Al respecto se puede señalar que la libertad entendida como autodeterminación, o no-dominación, tiene especial relevancia al momento de comprender la propiedad desde un enfoque republicano; ahora bien, en cuanto a lo que al poder se refiere, de forma preliminar es oportuno decir que se produce una especial relación entre poder y propiedad que se aleja del planteamiento original, de naturaleza eminentemente política (aunque no absolutamente); por último tratándose de la igualdad, se debe señalar que está tiene mayor relación con el concepto que han replanteado los autores contemporáneos, aunque no por ello se deja de lado el concepto más tradicional pensado por Rousseau.

Con el plan de trabajo recién reseñado, justo es decir que el propósito de los párrafos venideros será construir un concepto con enfoque republicano de la propiedad como fenómeno de hecho, considerando a su vez los derechos que involucra, así como también sus consecuencias jurídicas. En esta dirección habrá que comprender que la propiedad viene a adquirir diversas cualidades, siendo la primera el que la propiedad es una atribución necesaria para que la libertad como no-dominación o autodeterminación pueda tener lugar; por segunda cualidad se observa que la propiedad es esencialmente un límite al

poder, siendo quizás uno de los más relevantes que el individuo, como tal, puede utilizar.

Con estos dos pilares desglosados, se puede concluir que el Estado tiene la labor de ser Garante de la Propiedad privada, si se quiere justificar desde una perspectiva republicana, dando lugar a un círculo virtuoso en el que la propiedad pasa a ser una garantía de libertad frente al Estado. Aún más, fue bajo este último razonamiento que se desarrolló la gran disyuntiva ideológica del siglo XX, en la cual se debatía si era deber del Estado defender la propiedad privada u optar por la propiedad estatal. Esta misma discusión fue la que dio cabida a la doctrina de la Función Social de la propiedad, que aunque no es un ideal originalmente republicano, viene a enriquecer los postulados de esta teoría dogmática.

I.1.a. **La Propiedad Privada y la “No-Dominación”**.

En el intento de configurar un concepto republicano de propiedad privada, necesario es referirse, a la relación entre la propiedad en sí y la subsecuente libertad, entendida ésta como no-dominación, que ella brinda por ser un punto

que tienen en común diversos pensadores de esta corriente político-filosófica; aún más, tan recurrente es esta preocupación entre los autores que puede llegar a construirse un diálogo que aborda siglos, por lo cual, pertinente es prevenir que en el presente análisis se abordarán los planteamientos tan sólo desde el siglo XVII hasta nuestros días.

Como previamente se ha señalado, en sus inicios el debate se planteó con el fin de criticar los absolutismos imperantes, proponiendo en su reemplazo, una activa participación por parte de las personas que conformaban la denominada sociedad civil; para que ello fuera posible, era imperativo dotar de voluntad y de posibilidades de ejercer esta voluntad a los integrantes de la comunidad. Con tal fin, resulta indispensable concederles libertad, pero ya no en el mero sentido positivo de dejar hacer, ni en el sentido neoliberal de no interferencia, sino que, como ya se ha dicho, la libertad debe ser entendida como no-dominación y como autodeterminación. En este contexto es fundamental para los primeros teóricos, el papel que la propiedad juega en la obtención de dicha ausencia de dominación, ya que para que el hombre no quede sujeto a una voluntad arbitraria es esencial contar con algún tipo de propiedad que le brinde independencia frente a las imposiciones de otro u otros, en especial de la autoridad.

En los términos referidos, es inevitable plantearse la problemática de la distribución de la propiedad, ya que si ésta es abrumadoramente desigual se dificulta la consumación de la libertad tal como ya ha sido conceptualizada. Así durante el siglo XVII y como germen embrionario del postulado republicano contemporáneo, James Harrington propone que es la propiedad el elemento central que permite establecer una determinada estructura de gobierno, destacando que **resulta menester el que todo el pueblo sea propietario** ya que si “se mantienen las tierras tan divididas entre ellos que ningún hombre, o número de hombres, dentro del ámbito de los pocos o aristocracia, los supera, el imperio (sin la interposición de la fuerza) es una república”²⁰; posteriormente Rousseau señala la necesidad de una igualdad pero en términos más bien formales, ya que en sus palabras “en vez de destruir la igualdad natural, el pacto fundamental sustituye por el contrario una igualdad moral y legítima a la desigualdad física que la naturaleza había establecido entre los hombres”²¹, de lo cual se desprende que resulta suficiente la igualdad meramente formal.

No obstante haber sido dejada de lado la inquietud por la desigualdad material, un siglo más tarde y al otro lado del mundo, la preocupación por la distribución de la propiedad vuelve a ocupar líneas del pensamiento republicano

²⁰ MISSERI, L. [s.a.]. Harrington y Hume: utopía, república y propiedad privada. [en línea] <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33813151/Misseri__Harrington_y_Hume__utopia__republica_y_propiedad_privadalibre.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1410901703&Signature=WluqCZhl48%2B%2BuihCQRmOx%2FbSIPw%3D> [consulta: 16 septiembre 2014] 164p.

²¹ ROUSSEAU, J. *Op. Cit.*, 52p.

en “El Federalista”, que a lo largo de sus epístolas trata el asunto, señalando que esta es una de las discordias más constantes, debido a que la propiedad es una manifestación de las atribuciones que las personas tienen, las que difieren en sus intereses, siendo tal diversidad una manifestación de la ausencia de dominación.

En los siglos XVII y XVIII el tema de la repartición de la propiedad había sido tocado como un elemento más para conseguir una sociedad libre, significando esto, que todos los sujetos sean independientes de cualquier voluntad caprichosa, inclusive aquella que emana de la autoridad. No obstante fue recién en el siglo XIX en el que esta problemática cobra mayor protagonismo, para en el siglo siguiente estallar en conflictos políticos de magnitud que aspiraban a establecer modelos de sociedad distintos, y que en algunos casos sólo habían sido propuestos en términos utópicos o teóricos, postulando sociedades que no dejaban espacio para una desigualdad material. Con estos sucesos en curso y admitiendo que el Derecho es una disciplina dinámica, durante el siglo XX, el conflicto sobre la propiedad preocupó a bastantes autores, siendo un referente del republicanismo la autora Hanna Arendt; a juicio de la intelectual la posesión de propiedad es un requisito para la participación pública “debido a que aseguraba con razonable seguridad que su poseedor no tendría que dedicarse a buscar los medios de uso y consumo [...] y, por lo tanto, ser potencialmente

una persona libre”²², entendiendo que con ello la persona podrá manifestar y expresar su voluntad, sin tener que, por necesidad, quedar sometido a las decisiones arbitrarias de otro.

En el mismo período otra de las voces calificadas para tratar la cuestión de la libertad era la del académico John Rawls, aunque estudiando el tema desde un enfoque más identificado con el liberalismo y no bajo una noción depurada de lo republicano, por lo que se le ha ligado a un republicanismo de vertiente liberal, académicamente hablando. Refiriéndose a la libertad propiamente tal, el intelectual ha afirmado que “las personas se encuentran en libertad de hacer algo cuando están libres de ciertas restricciones para hacerlo no hacerlo y cuando su hacerlo o no, está protegido frente a las interferencia de otra persona”²³, lo cual sigue la misma senda que en el siglo XVIII comenzaron a formular los pensadores de la corriente en estudio, direccionándose a impedir que una voluntad se imponga por sobre otra por el mero capricho; ahora bien en lo que a la relación entre dicha libertad y la propiedad respecta, esto tiene que ver con los principios de justicia desarrollados por el autor²⁴, relacionándolo más específicamente con el desarrollo de la personalidad plena que no puede ser sometida a arbitrios que no extralimiten lo permitido por la ley;

²² ARENDT, H. 2009. La Condición Humana. Buenos Aires, Paidós SAICF. 72p.

²³ RAWLS. *Op. Cit.*, 193p.

²⁴ Remitirse a la página 10 de la presente Memoria.

consecuencialmente para este autor la propiedad adquiere el carácter de derecho humano, ya que garantiza el igual acceso a la libertad²⁵.

En las más recientes contribuciones hechas a la cuestión de la libertad en la reflexión republicana, se ha llegado a proponer que la propiedad influye en la existencia de otros derechos, lo cual tiene directa relación con la libertad como autodeterminación y como no-dominación, ya que el ejercicio de los derechos implica un ejercicio de voluntad, lo que con observancia a la ley, excluye toda forma de arbitrariedad²⁶.

I.1.b. **La Propiedad Privada como límite al Poder.**

La limitación del poder es una de las mayores preocupaciones del republicanismo, ya que limitarlo y controlarlo permite la existencia de la libertad entendida como no-dominación o autodeterminación; esto porque la propiedad es una herramienta que permite restringir el ejercicio del poder, sea este de un hombre, de varios o incluso, de la autoridad estatal.

²⁵ RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. *Op. Cit.*, 144p.

²⁶ *Ídem.*, 142p.

Al igual que en lo tocante a la libertad, en lo que a la limitación del poder respecta, se observa la ocurrencia de un diálogo intergeneracional entre los pensadores de esta corriente; por lo mismo conveniente es tratar el tópico en un orden temporal que permita apreciar mejor el correlato entre intelectuales.

Durante el siglo XVII Harrington plantea que la distribución de la propiedad posibilita un balance de poder, ya que ésta pasa de estar sólo en manos del monarca, a transferirse a todos los que antes eran meros súbditos; también reconoce expresamente que la ausencia de propiedad genera dependencia de quien sí tiene por lo que se hace deseable que esta sea accesible para el mayor número de hombres posible ya que así se impide la concentración del poder.²⁷ En el siglo posterior Rousseau plantea directamente la necesidad de limitar el poder soberano, ya que si bien este poder es el que le da el cuerpo político del pacto social, reconoce que las personas privadas que integran el mencionado pacto son independientes de dicho cuerpo político, a lo que agrega que “el Estado no puede recargarles con nada que sea inútil a la comunidad”²⁸, de lo que se desprende que la autoridad debe ser respetuosa de la propiedad privada de los integrantes de la sociedad civil, siendo una de las más importantes restricciones al poder, ya que antaño, el monarca absoluto podía disponer a su arbitrio de todos los bienes del reino, sin necesidad de una justificación ni

²⁷ RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. *Op. Cit.*, ps. 46 - 52 y 64.

²⁸ ROUSSEAU, J. *Op. Cit.*, 61p.

mucho menos de una ley, quedando todas las personas a merced de la voluntad del poderoso de turno.

El hecho de que la concentración de propiedad fuera un foco potencial para el abuso de poder, también resultó ser una inquietud durante el siglo XVIII para algunas de las democracias en formación, debido al conflicto que se generaba con los partidarios de las contra-revoluciones, como también por la amenaza latente de que aquellos que acumularan una cantidad desmesurada de propiedades quisiera hacerse del poder a través de la formación de ejércitos mercenarios, según manifestaban los defensores de la Constitución Federal de Estados Unidos en el “El Federalista”, aunque sus autores eran enfáticos en que no podían haber violaciones arbitrarias a la propiedad, ni siquiera bajo el pretexto de la búsqueda del bien común, ya que de ocurrir esto se estaría (en cualquier caso) frente a un gobierno despótico; aún más, observados conjuntamente los textos de la mencionada obra, se desprende que para sus creadores la propiedad era una garantía para que el poder, fuera en manos de la autoridad o en las de un particular, no fuera ejercido arbitrariamente sobre los individuos. Agregan además que aunque es necesario brindarle al poder los medios necesarios para que pueda ejecutar las medidas propias de la administración y protección del pueblo, es deber de los propios ciudadanos

vigilar celosamente el uso de los bienes encomendados para que no revistan un peligro en el ejercicio del poder²⁹.

Recientemente quien ha sintetizado estas inquietudes de manera sucinta y global ha sido el intelectual Cass Sunstein, quien sostiene que “la seguridad y la independencia personal quedan mejor garantizadas si un sistema de derechos de propiedad está protegido mediante instituciones públicas. En un sistema político en que no existe la propiedad, los ciudadanos quedan entregados a la voluntad del gobierno”³⁰. Aún más, hoy en día es inimaginable pensar la libertad y el resguardo de la autoridad sin propiedad, ya que con ella podemos ejercer el derecho a reclamar y a recurrir, con la tranquilidad de que los bienes, desde los más mínimos hasta la libertad y la vida misma, no serán arrebatados sin observancia de la ley y sin que nadie pueda quitarlos por mero capricho.

En este sentido, decidoras y sintéticas son las conclusiones de Bodenheimer cuando señala que “el Derecho en su forma pura y perfecta se realizará en aquel orden social en el que esté reducida al mínimo la posibilidad de abuso de poder tanto por parte de los particulares como por parte del gobierno”³¹, y es

²⁹ MADISON, J. *Op. Cit.*, Carta XXIII.

³⁰ RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. *Op. Cit.*, 145p.

³¹ BODENHEIMER, E. 2008. *Teoría General del Derecho*. México, Fondo de Cultura Económica. 34p.

que a juicio del mismo autor “el poder arbitrario ilimitado no es Derecho”³², reflexión que es compartida por quien suscribe, y que tal como se apreció en los párrafos precedentes, fue compartida por grandes eruditos desde la modernidad al presente.

I.1.c. **El Estado como Garante de la Propiedad Privada.**

Paradójicamente es el Estado, es decir, el sujeto limitado por el concepto de propiedad, el llamado a garantizar la propiedad tanto pública como privada; y si bien este fue un deber claramente establecido desde que surgió el Estado, los fines perseguidos por esta obligación no han sido siempre los mismos.

Así, durante el siglo XVII, el propósito de garantizar la propiedad era evitar que el hombre volviera a recaer en un “estado salvaje”, ya que una propiedad fija y estable lograba impedir que la sociedad se disolviera³³, temor que aludía al estado de naturaleza planteado por Hobbes en el “Leviatán”, que se explicaba por el contexto histórico en el que vivían estos primeros teóricos del

³² *Ídem.*, 47p.

³³ RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. *Op. Cit.*, 73p.

republicanismo, donde no quedaban ajenos a los conflictos políticos en que se encontraba sumido el Reino Unido, pues aunque existía un recelo al poder ilimitado de monarca, también había una desconfianza a la acefalía o al abuso por parte de quien se hiciera del poder.

Con la idea de que la propiedad es un importante limitador al ejercicio del Poder ya más asentada, se comienza a discutir en las trece colonias norteamericanas entonces recientemente independizadas, la idea de una Constitución Federal que contemple una Carta de Derechos que inevitablemente se involucra con la propiedad como hecho y como derecho en un sentido amplio, sus impulsores debatían sobre la protección frente a los ejércitos y con ellos, el *habeas corpus* y los derechos civiles que sólo podrían ser afectados con estricta sujeción a lo que dispusiera el sistema jurídico. En el marco de este debate, Madison entiende que la propiedad va más allá de los bienes, englobando derechos personales, tales como la libertad personal; en tal sentido para el intelectual el “objeto del gobierno es proteger la propiedad de todo tipo, y en la medida que se cumpla este propósito dicho gobierno será justo”³⁴, debiendo garantizar la inviolabilidad de la propiedad, concluyendo que “la función del gobierno es proteger de manera igual la propiedad de todos los ciudadanos, tarea que corresponde de modo preferente al gobierno

³⁴ *Ídem.*, 105p.

democrático y a las instituciones republicanas”³⁵. No obstante lo anterior, en “El Federalista” se reconoce una cara dual de este deber del Estado, ya que si bien es su organización la que debe salvaguardar la propiedad de sus ciudadanos, son estos mismos ciudadanos quienes a través de la tributación deben costear el funcionamiento del aparato estatal, financiando la aludida protección³⁶.

Actualmente la obligación tributaria no es un punto exento de polémica en las discusiones sobre Derecho Público y Político, ya que constantemente se debate acerca de los derechos que comprende la propiedad en sí, ello porque no hay acuerdo en cuanto a si alcanza sólo los bienes, o también los derechos y libertades que para algunos tienen una naturaleza propia y autónoma; en paralelo se discute sobre los alcances que puede tener la labor del Estado con el fin de proteger la propiedad ya que globalmente existen distintas realidades políticas y económicas, que se determinan por el grado de actuación de los organismos del Estado; de igual forma se discute a quién le debe ser protegida la propiedad. Ahora bien lo que sí es compartido por los autores, es que la propiedad no parece “viable sin una autoridad legal que la asegure”³⁷.

³⁵ *Ídem.*, 143p.

³⁶ MADISON, J. *Op. Cit.*, Carta XXXV.

³⁷ RUIZ-TAGLE, P. y CRISTI, R. *Op. Cit.*, 239p.

I.1.d. **Materialización de la Propiedad Privada como Garantía.**

De lo anteriormente expuesto, se desprende que la propiedad propende a fortalecer dos garantías fundamentales que toda persona tiene frente al Estado; la primera se relaciona con la mantención de la libertad frente al Estado y sus autoridades; la segunda, por su parte corresponde a la que permite evitar el abuso de poder por parte de los mismos organismos.

En tal sentido resulta pertinente señalar dos aspectos relacionados con la materialización de estas garantías, correspondientes a la forma en que modernamente los Estados han concretado formalmente estas garantías, dilucidando si las sociedades modernas han logrado o no alcanzar las condiciones materiales que permiten hacer carne los mencionados derechos frente al Estado.

Desde el punto de vista formal o normativo, los primeros en recoger estas garantías en cuerpos legales fueron las sociedades de Norteamérica y Francia tras haber triunfado las revoluciones inspiradas en el pensamiento republicano. La primera nación reguló la propiedad como garantía y derecho frente al Estado en la Constitución de 1787, señalando en qué circunstancias el Estado podía afectar la propiedad privada por medio de un catálogo taxativo conformado por las enmiendas III, V y XIV. Poco tiempo después Francia hizo lo propio con la

“Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano”, que en su artículo 2° señala que es “la finalidad de cualquier asociación política es la protección de los derechos naturales e imprescriptibles del Hombre. Tales derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión”³⁸, agregando en su artículo final la inviolabilidad de la propiedad indicando que sólo por utilidad pública se puede sufrir su privación, siendo requisito para ello una indemnización previa y justa.

En esta pequeña, aunque decidora, selección de textos jurídicos, se observa que ambas naciones tuvieron la preocupación de consagrar y proteger la propiedad como derecho, ello no resulta baladí, ya que significa que para la sociedad civil desde antaño ha sido una preocupación resguardar a la persona humana del brazo del Estado, siendo una inquietud que no se ha querido dejar sin solución. Sin embargo la mayor importancia de estas Cartas de Derechos radica en que han servido de fuente inspiradora para un sin número de países con aspiraciones de autogobierno fundados en ideales republicanos y democráticos; consecuentemente, y ya con sistemas políticos más firmes y estables, han adoptado la tendencia de incorporar en sus cuerpos Constitucionales la propiedad como un derecho-garantía en el cual se establece la inviolabilidad de la misma salvo que la utilidad pública justifique su afectación,

³⁸ DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO. 1789. [en línea] <http://www.conseil-constitutionnel.fr/conseil-constitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf> [consulta: 20 septiembre 2014]

tal es el caso de la Constitución Argentina en su artículo 170, la Mexicana de 1917 en su artículo 27, y la Española de 1978 que hace lo propio en su artículo 33, por mencionar algunos ejemplos.

Debido a esta consagración y más que nada, por su rol de garantía frente a la injerencia del poder estatal en la voluntad del individuo, es que algunos autores contemporáneos han propuesto que el derecho a la propiedad privada se debe elevar a la calidad de derecho humano, así Rawls le da una estructura de derecho fundamental estableciendo que la propiedad debe ser “entendida como una igual libertad, lo que implica pensarla como un derecho a su igual acceso, lo que lleva a reconocer en ella un fundamento republicano”³⁹, siendo esta una legítima aspiración, pero tan sólo de naturaleza normativa, ya que es compartido entre las sociedades civiles modernas que todas las personas tienen iguales derechos y es deber del Estado garantizar su acceso y respeto, sin que a este respecto se verifiquen privilegios arbitrarios.

No obstante la realización normativa de la propiedad como garantía frente al poder de la autoridad, ésta no se traduce en una realización material de la mencionada garantía dado que el acceso a la propiedad siguió siendo en los hechos, muy desigual, originando un conflicto entre la realidad y las aspiraciones dogmáticas del republicanismo, ya que durante el siglo XVII sus

³⁹ RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. *Op. Cit.*, 144p.

pensadores ni siquiera se plantearon dicha desigualdad material como una problemática que podría hacer tambalear sus postulados; la posibilidad de discrepancia comienza recién a hacerse consciente hacia el siglo XIX, cuando recién pasa a considerarse como un problema real, situación que subsiste a comienzos del siglo XX. Como respuesta a este conflicto social, en el transcurso del 1800 surgen las teorías socialistas que proponen el fin de la propiedad privada; también las propuestas de propiedad comunitaria que igualmente propenden a la extinción de la propiedad privada. Ahora bien en este mismo contexto se origina la doctrina de la Función Social de la Propiedad que viene a completar el pensamiento republicano, al neutralizar la imposibilidad de materializar la propiedad como garantía.

I.2. La Función Social de la Propiedad.

La Función Social de la propiedad es una doctrina que surge a inicios del siglo XX formulada por el jurista francés León Duguit a raíz de un análisis empírico del Derecho, pues el autor observa situaciones que le permiten hacer críticas fundadas a la concepción individualista del Derecho, que fundaba muchos de sus principios en los pensamientos desarrollados por la corriente

republicana; al respecto el francés señalaba que una “concepción individualista del derecho es tan artificial como la concepción metafísica”⁴⁰ pues para él, el ser humano es *per se* gregario que no puede existir individualmente, por el contrario, es en la existencia social que las personas se pueden entregar derechos unas a otras bajo el compromiso de respetarlos mutuamente; en este sentido, el jurista realiza una importante reflexión en lo concerniente a la propiedad, la cual consiste en que, por la necesaria interdependencia social entre los hombres, la propiedad se socializa, convirtiendo la propiedad ya no en un mero derecho individual, sino que comprendiéndola como una función social bajo la cual la propiedad pasa a atender fines colectivos, y no únicamente los individuales que no satisfacen las necesidades modernas. En este enfoque resulta trascendental que el poseedor de la propiedad privada comprenda que tiene la obligación y el deber de emplear sus riquezas en “aumentar la interdependencia social”⁴¹, por lo cual el intelectual ya no ve la propiedad como “el derecho subjetivo del propietario; es la función social del tenedor de la riqueza”⁴², agregando que si el derecho subjetivo garantiza la propiedad individual, es porque con ello se consigue una utilidad social, exigiéndole al particular el cumplimiento de la función social de la propiedad. Con esto el autor

⁴⁰ DUGUIT, L. 1987. Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón. Chile, EDEVAL. 30p.

⁴¹ *Ibíd.*, 137p.

innova ya que incorpora a la filosofía del derecho una noción de propiedad-función de carácter colectivo.

Fundado en lo que Duguit identifica como interdependencia social, el jurista concluye que “el propietario tiene el deber, y por tanto el poder, de emplear la cosa que posee en la satisfacción de las necesidades individuales”⁴³, así como también “tiene el deber y por consiguiente el poder, de emplear su cosa en la satisfacción de necesidades comunes, de una colectividad nacional entera o de colectividades secundarias”⁴⁴. No obstante no por esto el autor deja de reconocer la existencia de un espacio de libertad y autonomía patrimonial también presente en la persecución de los fines colectivos, que se manifiestan en la libertad de asociación con el propósito de alcanzar fines colectivos lícitos.

Como se ve, el primer atisbo de la doctrina de la función social de la propiedad se origina por una crítica jurídica de naturaleza empírica, que se justifica esencialmente en que el Derecho en sí no puede ser una construcción basada en el mero conjunto de derechos individuales, ya que esto resulta contradictorio con la propia disciplina jurídica, pues ésta nace por la ineludible interacción social en la que deben convivir los individuos para alcanzar el mayor

⁴² *Ídem.*

⁴³ *Ibíd.*, 142p.

⁴⁴ *Ídem.*

bienestar posible y teniendo como norte la satisfacción de los intereses de todos los integrantes de la comunidad, inclusive de aquellos no propietarios.

A pesar de que la doctrina de la función social de la propiedad es una propuesta jurídica, ésta se formula cuando los problemas sociales y económicos de la sociedad industrial ya no pueden ser obviados, siendo uno de los principales el de la desigual distribución de la riqueza y la propiedad, repercutiendo en las capas más bajas de la población que debían sufrir de malas condiciones laborales acompañada de una baja calidad de vida en lo que se refería a la vivienda, la higiene y la salubridad. Por estos motivos se ha debido realizar una relectura del principio, abriendo camino a “una nueva cultura jurídica que da un paso sustancial en las aspiraciones de igualdad, pues no se queda en la mera declaración formal que proclama a todos los hombres iguales en derechos y deberes desde su nacimiento, sino que mira a la generación de condiciones efectivas de promoción social y de satisfacción de necesidades mínimas vitales”⁴⁵. Con esta preocupación, los teóricos plantean que el derecho de propiedad debe quedar sometido a intereses que son superiores al puramente individual, intereses por los cuales la propiedad puede quedar

⁴⁵ CORDERO, E. y ALDUNATE, E. 2008. Evolución histórica del concepto de propiedad. Revista de Estudios Histórico Jurídicos vol. XXX, Chile: 504.

sometida a algunas limitaciones o afectaciones, pudiendo incluso llegar a obligar al dueño a hacer algo con su propiedad⁴⁶.

Debido a la influencia de ésta doctrina, muchos de los Textos Constitucionales redactados tras la Segunda Guerra Mundial incorporaron expresamente el principio de la función social de la propiedad, como fue el caso de la Constitución Italiana de 1948 y la Ley Fundamental de Bonn de 1949. Incluso algunos Estados haciendo una lectura más abierta de la propiedad como función, consagraron constitucionalmente la posibilidad de afectar o limitar la propiedad privada al punto de llegar incluso a reconocer la posibilidad de un Estado propietario con el objetivo de poder realizar las necesidades de la población; tal fue el caso de nuestro país que, como se verá, en la Constitución de 1925 y tras una serie de reformas realizadas entre las décadas de 1960 y 1970, permitió una activa participación del Estado en la economía con el objetivo de garantizar un bienestar a todos los habitantes de la República.

Ahora bien, atendiendo a los estudios más recientes que pretenden configurar un concepto republicano de propiedad, los autores han admitido que ha llegado el momento de “reducir la esfera de la discrecionalidad y la arbitrariedad, y de pensar las prestaciones sociales como derechos

⁴⁶ *Ibíd.*, 507p.

fundamentales o derechos humanos”⁴⁷, recogiendo el principio de la función social pero limitando al mismo tiempo el campo de acción que el Estado realiza con el fin de conseguir estos objetivos, ya que darle un espacio amplio para ello pone en riesgo otros principios clásicos del republicanismo como son la no-dominación y la limitación al poder de la autoridad. Así los autores han concluido que para estar frente a una propiedad republicana se debe posibilitar el igual acceso a la propiedad, por lo cual se debe brindar protección a dicho derecho.

I.3. La Propiedad Privada en el Código Civil y en la Constitución de 1925.

Desde temprano el legislador nacional ha regulado el derecho de propiedad, así ya en 1818 la Carta Fundamental consagraba en su artículo 9° del Título Primero, que se garantizaba la propiedad como derecho del hombre en sociedad; posteriormente dicha Constitución fue reemplazada por otros Textos Fundamentales⁴⁸, hasta que la Constitución de 1833 logró permanecer, aunque

⁴⁷ RUIZ-TAGLE, P. y MARTI, J. *Op. Cit.*, 153p.

⁴⁸ Constitución de 1818; Constitución de 1822; Constitución de 1823; y Constitución de 1828.

también fue sustituida por la Carta de 1925 que tuvo vigencia hasta el año 1973, año en el cual se quebró la institucionalidad del país, la que fue reorganizada por la actual Constitución.

Debido a estas constantes renovaciones de los Textos Fundamentales, la regulación que más permanentemente ha fijado el derecho de propiedad corresponde al Código Civil que rige ininterrumpidamente en nuestro país a partir del 1° de enero de 1857. En este cuerpo legal la propiedad ha sido definida en los artículos 582, 583 y 584, en sus diversas especies, estableciéndolo como el derecho que se tiene sobre una cosa corporal, incorporal o producto del talento, para gozar y disponer **arbitrariamente** de ellas, mientras no sea contra la ley o el derecho ajeno. Al establecer que se puede disponer arbitrariamente de la cosa, se está señalando que el derecho que sobre ella recae es un derecho de carácter absoluto, exclusivo y perpetuo mientras no se transfiera o transmita el derecho, imposibilitando que otro ejerza derechos sobre la cosa ajena; por otra parte se señalan como límites a la propiedad lo que determine la ley o el derecho que otra persona ya tenga sobre la cosa. Como se ve, en el mencionado Código no hay una mención expresa de lo que se ha comprendido como función social de la Propiedad, aunque la presencia de ésta igual puede presumirse al atender el tenor literal del artículo 582 que señala como limitaciones al derecho de propiedad aquellas que la ley establezca; la alusión indirecta al principio de la función social se explica porque

en la sociedad chilena del siglo XIX la distribución y el uso de la propiedad no eran un problema que se planteara el legislador.

Frente al mismo contexto social, la Constitución de 1833 en su artículo 12 numeral 5 reconocía la inviolabilidad de todas las propiedades así como también daba lugar a la privación del derecho de propiedad, en virtud de una sentencia judicial o por utilidad del Estado cuando una ley lo determinara y con derecho a una indemnización previa⁴⁹. De esto se observa que en realidad la Carta del 1833 no hizo suya la problemática de la distribución de la propiedad, viniendo a ser recogido el conflicto recién en la Constitución de 1925.

Fue en la discusión del Texto Fundamental de 1925 que se pensó por primera vez en incorporar la naciente doctrina de la función social de la propiedad, que en nuestro país había sido arduamente discutida durante el inadecuadamente denominado “Régimen Parlamentario”, aunque no por ello obtuvo la consagración constitucional, y es que mucho se hablaba en nuestro país de la “Cuestión Social” pero con tímidos resultados, siendo las primeras leyes sociales de naturaleza laboral o para la regularización urbana con el objeto de dar abasto a la creciente población; esto no significó alcanzar el tema de la distribución de la propiedad debido a los intereses que con ello se podrían afectar. Por lo mismo la incorporación de limitaciones significativas a la

⁴⁹ CHILE. Presidente de la República. 1833. Ley sin número: Constitución Política de la República de Chile de 1833, 25 de enero de 1833. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=137535>> [consulta: 23 septiembre 2014]

propiedad en el cuerpo constitucional fue un proceso paulatino, pues no fue una cuestión exenta de debate, el cual será expuesto en los párrafos sucesivos.

El texto primitivo de la Constitución de 1925 establecía en su artículo 10 a lo largo de sus distintos numerales, lo que hoy conocemos como Derechos Fundamentales y Garantías Constitucionales. En lo que a la propiedad privada se refiere, ésta estaba consagrada en el numeral 10 que establecía “La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna”⁵⁰ lo que era coincidente con la letra del Código Civil, ya que este precepto reconocía el carácter absoluto, exclusivo y perpetuo del derecho de dominio o propiedad; a su vez, en su segundo inciso reconoce la posibilidad de la expropiación, pero sólo en “virtud de sentencia judicial o de espropiación (*sic*) por razón de utilidad pública, calificada por una lei (*sic*)”⁵¹, estableciendo la obligatoriedad de una indemnización previa. Así se observa que el cuerpo constitucional recogía una concepción privatista y liberal de la propiedad en general, aunque igualmente reconocía que este es un derecho individual que “está sometido a las limitaciones o reglas que exijan el mantenimiento y el progreso del orden social”⁵², diferenciándose del Código Civil que sólo reconocía como límites el

⁵⁰ CHILE. Presidente de la República. 1925. Ley sin número: Constitución Política de la República de Chile de 1925, 28 de septiembre de 1925. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386&tipoVersion=0>> [consulta: 25 de septiembre de 2014]

⁵¹ *Ídem.*

⁵² *Ídem.*

dominio de otro y la ley, pues como se ha dicho, entonces no era una preocupación la “Cuestión Social” ni la justa distribución de las propiedades; así mismo, se alejaba también de la Constitución de 1833, que sólo reconocía “la utilidad del Estado” como límite a la propiedad, siendo que para el Estado de Chile no era de utilidad limitar la posibilidad de apropiación privada, así como tampoco era una inquietud resolver las carencias de los más débiles.

Como se observa, en la Carta Fundamental de 1925 se amplía la causal de limitación de la propiedad, ya que incorpora la utilidad pública, el progreso y el orden público, considerándolos desde la perspectiva de los intereses generales del Estado, la salud y la salubridad pública. Sin embargo esta apertura no permite hablar de la incorporación de la Función Social de la propiedad en la Constitución, o no al menos con la caracterización que previamente se ha explicado para esta doctrina⁵³; no es sino hasta enero de 1967 que el derecho de propiedad se modifica sustancialmente en el texto constitucional, por medio de la ley 16.615 que modifica el artículo 10 número 10 en su totalidad⁵⁴,

⁵³ Remitirse a Capítulo I, Sección I.2.

⁵⁴ “Artículo 10, n° 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 públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.**

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,

dejando de garantizar la inviolabilidad de la propiedad, señalando en su inciso segundo que ésta podrá ser limitada con en el fin de “**asegurar su función social**”, recogiendo la doctrina de la función social de manera expresa en el texto fundamental, indicando que dentro de dicha función quedan comprendidos los “intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”; a su vez amplía el criterio de la “utilidad pública” como fundamento de las limitaciones al dominio del texto original, reemplazándolo por “el interés

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.”

Este precepto será nuevamente reproducido en la sección II.7.a., con el fin de hacer presente la amplia interpretación política de la que era objeto durante el gobierno de la Unidad Popular, así como también señalar las propuestas de modificación de las que era objeto, y el pronunciamiento del Tribunal Constitucional a este respecto. No se reproducirá el inciso que trata de las aguas por no ser atinente al objeto del estudio. El destacado es nuestro.

de la comunidad nacional” y llegando más allá de la mera limitación al permitir que el Estado se reservara el dominio de algunas propiedades, como eran los recursos naturales y los medios de producción. Pese a estas innovaciones el nuevo articulado mantiene los requisitos referidos a que la privación del dominio, se debería efectuar mediante la dictación de una ley general, garantizando el derecho a indemnización previa en el caso de que la afectación consistiera en una expropiación, al igual que en el numeral derogado.

La ampliación de las afectaciones a la propiedad, se explica por el hecho de que se había comprendido que era deber del Estado garantizar a todos los habitantes de la República una buena calidad de vida, lo que estaba lejos de suceder por la forma en que la propiedad se distribuía. Sin embargo esta flexibilización del texto constitucional, no sólo dio pie para una mayor intervención del Estado en lo que al derecho de propiedad privada se refería, sino que también significó la materialización real del conflicto de a quién le correspondía el derecho de propiedad, pudiendo pertenecerle a los particulares o al Estado. En el caso de pertenecerle a los particulares, la pregunta que nacía era hasta dónde podía llegar la regulación del Estado en cuánto a lo que se refería al cuánto y cómo disponer, lo cual sólo había sido una discusión puramente teórica hasta el año 1963, cuando se ejecuta en Chile la primera Reforma Agraria que trasladó la discusión a una dimensión real en la que la propiedad privada podía verse verdaderamente limitada, sin embargo este

punto fue prontamente consensuado debido al corto alcance de la mencionada reforma, retornando prontamente a la discusión académica únicamente. Sin embargo con la reforma realizada el año 1967 al numeral 10 del artículo 10 de la Constitución de 1925, el debate se vuelve a tornar concreto debido a que existían diversas interpretaciones políticas y programáticas, que abarcaban desde las posturas más conservadoras que consideraban que continuaban restringidas las posibilidades de intervención estatal, así como también existían visiones socialistas que estimaban que el precepto reformado permitía la adjudicación de las más diversas propiedades por parte del Estado; al final fue la interpretación socialista la que primó, expresándose en el triunfo electoral de la Unidad Popular, que el año 1971 y con acuerdo de la derecha política, volvió a modificar el número 10 del artículo mencionado, incorporando en su texto la nacionalización de la Gran Minería del Cobre, normando la forma de llevarla a cabo; cabe destacar que la transversalidad en la aprobación de la reforma en comento se explica porque ésta gran modificación significaba enormes beneficios económicos para el país.

I.4. La Propiedad y sus enfoques durante la Guerra Fría.

Al igual que en Chile, durante la segunda mitad del siglo XX el debate político mundial se centraba en la naturaleza que debía tener la propiedad, discutiéndose si debía protegerse y promoverse aquella que era fruto de la iniciativa privada como proponía la visión liberal; o si por el contrario era el Estado el que debía concentrar y distribuir la propiedad a los habitantes de la nación según planteaba la doctrina socialista. Si bien ambas concepciones resultaban antagónicas, ambas tenían por objeto aumentar el bienestar de todas las personas, y en consecuencia de la comunidad en general. La mencionada discusión llegó a su punto más álgido durante el período que se ha denominado “Guerra Fría”, defendiendo el enfoque liberal, Estados Unidos principalmente, y abogando por los modelos socialistas la extinguida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y sus satélites.

La importancia de introducir estas dos doctrinas político-jurídicas sobre la propiedad, se debe a que nuestro país no estuvo al margen del conflicto que estas visiones generaron, pues éstas resultaron de sustancial trascendencia durante el mandato del presidente Salvador Allende, en especial en lo que se refiere a las medidas administrativas que su gestión adoptó -en particular la

requisición, objeto de este estudio-, pues su gobierno buscaba instaurar un régimen socialista de propiedad y de sociedad, por la vía democrática.

Es así como, en primer término toca referirse al modelo liberal, de la forma más pura posible, sin mezclarlo con elementos propios del pensamiento republicano. En este sentido, la idea de una propiedad liberal fue formulada primitivamente por una minoría burguesa que buscaba terminar con el sistema de propiedad feudal y posteriormente con los sistemas absolutistas, dando lugar a las revoluciones liberales de Estados Unidos, Francia y las independentistas Latinoamericanas, que permitieron el perfeccionamiento y desarrollo de la naciente doctrina republicana; por este mismo motivo cabe hacer presente que resulta dificultoso distinguir entre una y otra filosofía. Ahora refiriéndose a la propiedad liberal propiamente tal, ésta ha sido caracterizada por los primeros teóricos como un derecho natural, inherente a la persona humana, motivo por el cual es un derecho inviolable y de carácter absoluto, ya que bajo los miramientos de esta doctrina, este derecho es ilimitado, llegando incluso a sostener que el pacto social, o bien la comunidad política, se configuran con el fin de dar protección a este derecho, equiparándolo con los derechos de libertad y seguridad. Como consecuencia, se sostiene que “el objeto de la legislación debe ser resguardar personas y propiedades”⁵⁵; en este entendido, la propiedad

⁵⁵ FORTIN, W. 1969. El derecho de Propiedad en las doctrinas Liberal y Marxista. Memoria para optar al Título de Abogado. Santiago Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 23p.

privada era comprendida como una herramienta de libertad que permitía la existencia del sistema democrático, ya que al acceder a la propiedad se garantizaba la posibilidad de participar libremente de la actividad pública, con ello la ideología liberal justificaba la participación política, pues sólo el hombre propietario contaba con la libertad suficiente para poder plantear los intereses de la sociedad civil sin quedar sujeto a las presiones de las personas o los grupos más poderosos que quisieran hacerse del control.

Ahora bien, desde la perspectiva económica el liberalismo se plantea como un *laissez faire*, es decir, como un dejar hacer, lo que significa que lo primordial es que el Estado no intervenga ni interfiera en la libertad de apropiación a través del trabajo, pues se creía que la apropiación, aunque fuera de pocos, permitía aumentar el bienestar individual de todos los hombres, satisfaciendo de mejor manera los intereses colectivos. Con este objetivo como fin, se optaba por un sistema de mercado capitalista, ya que era la opción que mejor permitía aprovechar la propiedad y cumplir de manera óptima con el juego de la oferta y la demanda. También es una característica de este movimiento la desconfianza que existe hacia la participación del Estado en los asuntos económicos, ya que esta puede mermar la libre iniciativa de los individuos, disminuyendo la capacidad productiva y con ello el bienestar colectivo; sin embargo esto no obsta que gradualmente los intelectuales del liberalismo clásico hayan ido aceptando la posibilidad de que el Estado intervenga si así lo justifica el

bienestar general, lo que se verifica en las modernas regulaciones antimonopolios, por ejemplo.

No obstante, esta participación residual del Estado en la economía no resulta ser suficiente para responder a las crecientes necesidades sociales de la gran masa de personas no propietarias, lo que como se ha visto, se acentuó a inicios del siglo XX, dando origen a la doctrina de la función social de la propiedad. Sin embargo esta construcción teórica no fue la primera en hacer una crítica fundada al liberalismo clásico, ya que un siglo antes del mencionado modelo político, se habían formulado teorías socialistas al alero de las miserias vividas por las clases trabajadoras que no contaban con otro bien que el de su salario, que la mayoría de las veces bastaba sólo para subsistir, en condiciones de explotación propias de una sociedad industrial en expansión.

Resulta ahora pertinente referirse a las teorías socialistas de la propiedad privada, con especial acento en los planteamientos marxistas de esta corriente, considerando a su vez la sustancial importancia que tuvo para el debate político-jurídico de nuestro país durante el gobierno de Salvador Allende, tal como se ha señalado en el primer párrafo del este acápite. Por lo mismo, y previniendo que la referencia a esta compleja doctrina se enmarca en la contextualización de un período histórico, es que se explicará someramente la

propiedad privada desde una perspectiva socialista, desarrollando sólo los aspectos más esenciales de esta configuración teórica.

Dentro de las teorías socialistas contemporáneas se destacan el Socialismo Utópico en un primer momento, y el llamado “Socialismo Científico” de formulación marxista que le sigue. A modo de prevención se piensa, mayoritariamente, que el Socialismo desde siempre ha planteado la abolición de la propiedad privada, lo cual es inexacto ya que en la doctrina utópica del socialismo no se plantea sino hasta un momento muy avanzado de su desarrollo, en una sociedad inglesa embriagada por los efectos de la Revolución Industrial. En este contexto, es Robert Owen quien primero postula abolir la propiedad privada tal cual se conoce, ya que a su juicio la acumulación de bienes ha devenido en la desorganización de la sociedad y la destrucción del espacio familiar; propone en su reemplazo que los medios de producción y todos los bienes en general le pertenezcan a toda la comunidad, ya que es la mayoría obrera, que se desintegra, la que los ha creado y no la minoría capitalista, que es la única que los aprovecha⁵⁶. Dicha proposición fue llevada a los hechos por Owen en la industria del algodón, cuestión que terminó en la quiebra de sus establecimientos. En la actualidad se identifica este socialismo utópico con las ideologías comunitaristas y cooperativistas.

⁵⁶ *Ibíd.*, ps. 65 y 66.

Hecha esta primera aproximación, el desarrollo de la propiedad privada como concepto es mucho más acabado y profundizado por el “Socialismo Científico”, ya que es la razón de ser de esta teoría. Para esta doctrina la propiedad privada es una compleja relación entre el capital y el trabajo, siendo ambos una especie de propiedad privada que se influye mutuamente, siendo el trabajo la esencia **subjetiva** de la propiedad privada, en cuanto habilita a un sujeto a apropiarse de lo que produzca; sin embargo con el avance de las tecnologías el trabajo se automatiza e industrializa, con lo que **se objetiviza**, ya que es utilizado para generar más capital, excluyendo a una gran masa de sujetos de la apropiación a nivel tal que dicha masa debe terminar enajenando su trabajo a una minoría capitalista, produciéndose así, una gigantesca contradicción que deriva en la teoría de la lucha de clases⁵⁷. La mencionada contradicción sólo es posible en el contexto de una sociedad con algún grado de industrialización, ya que sin la mecanización y sin la producción en serie, el trabajo y el capital son en sí mismos una sola propiedad privada que viene a separarse cuando unas pocas personas pueden acumular capital, resultando en que los que no pueden realizar tal acumulación, deben sacrificar su trabajo en favor del capitalista a cambio de un salario con el fin de subsistir, pasando a ser el trabajador otro tipo de propiedad, un capital más en el proceso de producción.

⁵⁷ *Ibíd.*, 68p.

En este tenor, la propiedad privada pasa a ser en la teoría marxista una explicación de la civilización como actualmente la conocemos, ya que la relación entre ambos “tipos de propiedad” (trabajo y capital), es decir, la producción, viene a determinar la forma en que la sociedad se organiza, siendo la expresión jurídica de esta relación de producción la relación de propiedad que ha establecido la teoría burguesa, es decir, la relación de propiedad privada. Frente a esta teoría de los capitalistas burgueses, el socialismo marxista propone la abolición de la propiedad privada, entregándole a la colectividad encarnada en un Estado Proletario y no Burgués, los medios de producción, dejando sólo los bienes personales como privados, considerando entre estos las vestimentas, el hogar y aquella dimensión de tierra que la persona pueda explotar por sí misma, prohibiendo de manera tajante la sola posibilidad de que alguien se apropie de los frutos del trabajo de otro⁵⁸, lo que gradualmente y de forma natural dejará de suceder, pues al no existir la propiedad privada, dejará de existir la mercancía y con ello la explotación.

De todo lo anterior, y a modo de síntesis, se puede señalar que la propiedad privada en su concepción socialista, tiene dos dimensiones; la primera es la del trabajo como productora de frutos que son apropiables, y la segunda la del capital que consume el trabajo, que es la primera forma de propiedad, que como consecuencia se desnaturaliza. Hay que destacar también, que el

⁵⁸ *Ibíd.*, 87p.

socialismo científico entiende la propiedad desde una perspectiva más determinista y estructuralista que la liberal, ya que para el marxismo la forma en que se desarrollan las relaciones de propiedad determinan el tipo de sociedad en la cual se vive y la forma en que ésta funciona.

Queda recordar que la pertinencia de esta aproximación a una teoría liberal de la propiedad privada por una parte, y un acercamiento al planteamiento socialista marxista por la otra, se justifica por el conflicto acaecido en Chile entre los años 1970 y 1973, que tuvo como su foco central la cuestión de la propiedad privada, a través de, entre otros elementos, la interpretación de la medida administrativa de la requisición que afectaba el derecho de propiedad en las facultades de uso y goce, ya que el gobierno pretendía alcanzar un Estado Socialista dirigido por el proletariado, aunque la cotidianeidad se desarrollaba bajo una legislación burguesa.

CAPITULO II

LA REQUISICIÓN.

La Requisición es una institución jurídica que a grosso modo, consiste en limitar el derecho de propiedad de un particular en virtud de una necesidad pública por lo que debe ser indemnizado, siendo en este aspecto similar a la expropiación y la intervención aunque se trata de instituciones distintas.

De forma previa hay que señalar que la Constitución de 1925 establecía en el contexto de las limitaciones a la propiedad, la institución de la expropiación y la figura de la requisición, pudiendo ambas tener lugar cuando resultare de utilidad pública reglamentando que, en el caso de la expropiación “el pago de la indemnización debe ser previo y debe cubrir el daño actual, directo y cierto que causa al particular la pérdida de la cosa. En [cambio en] la requisición el pago de la indemnización, en los casos en que se otorga, es siempre posterior a su ejecución, debido a que la rapidez de actuación que la caracteriza, hace imposible un procedimiento previo de evaluación”⁵⁹, el que la indemnización sea posterior se explica por el hecho de que con la ejecución de la requisición el Estado adquiere la obligación de pagarle al particular el aprovechamiento del

⁵⁹ ALLIENDE, R. 1955. Requisición. Memoria para optar al título de Abogado. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 55p.

uso y el goce del bien afectado, así como también, los eventuales perjuicios que ocasionen las limitaciones al atributo de disposición.

Por otro lado, la expropiación implica una transferencia de dominio de carácter definitivo, mientras que la requisición sólo significa limitar transitoriamente las facultades de uso y goce del propietario⁶⁰. Cabe señalar que de forma excepcional, durante los gobiernos de Eduardo Frei Montalva y de Salvador Allende, se permitió que el monto de la expropiación de los **predios rústicos** fuera pagado durante un plazo de hasta treinta años⁶¹ con el objetivo de dar celeridad a la implementación de la reforma agraria, tal exención favorecía exclusivamente a los terrenos agrícolas, sin extender el privilegio a otros bienes afectados por las expropiaciones, ya que la Constitución⁶² en su texto, sólo la mencionaba para la propiedad agraria.

Por otra parte se aplicaba la figura de la intervención, que también venía a limitar el derecho de propiedad. Esta institución presentaba el problema de no estar definida por la legislación, lo que fue subsanado, en alguna medida, por la jurisprudencia que limitó el concepto únicamente a la actividad que miraba “a la conservación del patrimonio del administrado, sin alcanzar a los actos que

⁶⁰ Las diferencias serán profundizadas en el desarrollo de esta Memoria.

⁶¹ En conformidad a lo establecido en el artículo 10 n°10° de la Constitución de 1925, que el año 1967 fue reformado en función de las necesidades nacidas con la Reforma Agraria. Posteriormente este artículo será estudiado en detalle.

⁶² Texto, por esencia de derecho público y en consecuencia de interpretación restrictiva.

puedan transformarlo ni modificarlo⁶³, actividad que era llevada a cabo por el interventor. Pese a no estar definida legalmente, su implementación si contaba con regulación legal en el artículo 38 de la ley 12.927, que señalaba que la intervención sólo podía tener lugar si se enfrentaba la paralización de una industria **vital** para la economía⁶⁴, y una vez que el Presidente de la República dictara el respectivo decreto de reanudación de faenas; aún más, esta figura era todavía más limitada por el artículo 160 de la ley 16.840 que establecía que “sólo corresponde a los interventores [...] **la representación judicial y extrajudicial de la empresa respectiva**, para los efectos de la gestión del giro administrativo ordinario de los negocios o actividades sometidos a intervención”, **quedando excluída la administración de la empresa como facultad del interventor, siendo ésta una posibilidad excepcionalísima, contemplada sólo para el caso en que el propietario se negara a actuar de acuerdo a sus instrucciones.**

Atendiendo tanto a lo expresado por la doctrina, como también a lo prescrito por diversa normativa, y en especial al ya mencionado artículo 38 de la ley 12.927, se puede construir un concepto de intervención definiéndola como una

⁶³ CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. En: LÓPEZ, J. 1973. Indemnización de los perjuicios causados a particulares por funcionarios o agentes públicos. Revista de Ciencias Jurídicas, Valparaíso, Editorial Jurídica: 52.

⁶⁴ “Art. 38: En caso de **paralización de industrias vitales para la economía** nacional o de empresas de transportes, productoras o elaboradoras de artículos o mercaderías esenciales para la defensa nacional o para el abastecimiento de la población o que atiendan servicios públicos o de utilidad pública, el Presidente de la República podrá decretar la reanudación de faenas con intervención de las autoridades civiles o militares...”

actividad asignada por la autoridad pública económica que está destinada a conservar el patrimonio de un determinado actor económico, que se traduce en la sola representación judicial y extrajudicial de la unidad económica intervenida, actividad que se puede extender a la administración general de la unidad en un único caso, consistente en el no acatamiento de parte del sujeto intervenido. Se observa entonces, que la intervención se distingue de la requisición, ya que la primera es una medida que busca **resolver el conflicto particular de la paralización de obras, o alteración o disminución de la producción** que afecten alguna actividad económica vital, mientras que la requisición tiene por finalidades **sancionar ilícitos económicos o regular la actividad económica**. Precizando, se puede establecer que en general nuestro ordenamiento jurídico reguló la intervención como una consecuencia de los Decretos de Requisición y de Reanudación de Faenas, o en su defecto por las reglas comunes sobre administración general; lo que cobra fuerza si se considera que no existió algún estatuto sistemático que regulara la intervención por sí sola, ni definiéndola, siendo el concepto aquí señalado una construcción derivada de unos pocos y aislados preceptos legales que reglaban la actividad, así como también por los razonamientos emanados desde la jurisprudencia, y escasamente, desde la doctrina.

Ahora bien, refiriéndose a la requisición propiamente tal, se hace presente que ésta y su marco jurídico será materia de estudio en lo extenso de este

Capítulo, así como también lo será un análisis pormenorizado de lo que fue su aplicación durante el gobierno de la Unidad Popular.

De manera preliminar cabe señalar, que al igual que otras tantas figuras de derecho patrimonial, el origen de esta medida administrativa se encuentra en el Derecho Romano, aunque actualmente se aprecian marcadas diferencias con la figura jurídica moderna. Además hay que prevenir que pese a lo antiguo de su data, la requisición es una figura jurídica con poco desarrollo en la doctrina nacional, pues cada vez que nuestra academia se ha dado el espacio para estudiarla, ha sido en el marco de episodios de inestabilidad política y social; situación muy similar se ha verificado en el derecho comparado que por lo general regló la institución en virtud de episodios bélicos. Sin embargo, y no obstante lo acotado del aporte doctrinal, la jurisprudencia judicial y la administrativa le han dado un mayor espacio de desarrollo, ya que tales judicaturas han debido pronunciarse respecto de la naturaleza de la institución, así como también su procedencia. Sin embargo los mayores aportes en torno a esta figura jurídica fueron realizados por el Poder Ejecutivo, ya que fue éste el que generó una abundante normativa a través de decretos de diversa naturaleza, entre los años 1932 y 1968.

II.1. Requisición: Origen y Clasificaciones.

Actualmente la Real Academia de la Lengua Española define el vocablo requisición en virtud de su función bélica, señalando que es “en tiempo de guerra, recuento y embargo de caballos, bagajes, alimentos, etc., que suele hacerse para el servicio militar”⁶⁵. Esta definición que atiende a las acciones que conlleva la institución se inspira en los orígenes de la requisición, que se remontan al derecho romano, en el cual era de naturaleza eminentemente patrimonial. Su aparición tuvo lugar durante las largas campañas bélicas en las cuales las legiones debían tener respuestas a las necesidades cotidianas, pero no sin contar con una racionalización jurídica que justificara la institución; así los romanos establecieron primero, que serían requisiciones solo aquellas que se llevaran a cabo en el territorio del imperio, y seguidamente la distinguieron en dos tipos, siendo una la requisición general, y otra la requisición especial; así las requisiciones generales estaban “destinadas a la satisfacción de necesidades permanentes y prolongadas que se realizan en una vasta extensión de territorio y las requisiciones especiales destinadas a la satisfacción de necesidades eventuales y pasajeras que se le presentan a una tropa en marcha”⁶⁶. El objeto de éstas podía recaer sobre bienes muebles, tales como

⁶⁵ REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [s.a.] [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=requisici%C3%B3n>> [consulta: 10 marzo 2014]

⁶⁶ ALLIENDE, R. *Op. Cit.*, 10p.

víveres, vestimentas, u obligaciones correspondientes a servicios como el de transporte y o el deber de dar alojamiento siendo esta la única forma residual en que se podía aplicar la medida a los bienes inmuebles. Se observa entonces que la requisición romana corresponde a aquella que se ha clasificado como del tipo militar, correspondiente a la que se realiza en períodos de guerra para atender a necesidades militares, siendo esta la única que conoció Roma. Es este aspecto el que distingue la requisición contemporánea, ya que el actual derecho reconoce la existencia de una requisición militar, muy similar a la romana, así como también una requisición civil que corresponde a aquella que se realiza en períodos de paz para atender las necesidades del Estado y la sociedad, dando directa aplicación al principio constitucional de la función social de la propiedad.

De lo anterior se desprende la existencia de diferentes tipos de requisiciones que la doctrina se ha encargado de identificar y distinguir, tanto en virtud de la situación en que se aplica como los fines que se persiguen con su aplicación, según lo cual podrá tratarse de requisición militar o requisición civil; así mismo también clasifica en función del objeto que se afecte, ya que la requisición puede recaer sobre bienes o sobre personas.

En función de la **situación** en que se aplica la requisición y según los **fines** que persigue la doctrina ha señalado que la requisición puede ser Militar o Civil.

i. Requisición Militar.

Corresponde a la medida que decreta la autoridad durante los períodos de guerra; es definida como “aquella que se ejerce para satisfacer las necesidades de servicio público de las fuerzas armadas, por las autoridades militares”⁶⁷; los fines perseguidos por la autoridad militar son “procurarse rápidamente los objetos y servicios que le son necesarios sin tener que someterse al conjunto de normas que regulan la actividad privada”⁶⁸. Está da derecho a una posterior indemnización, en caso de causar perjuicios al sujeto requisado.

ii. Requisición Civil.

Su aplicación tiene lugar en tiempos de paz, durante los cuales la institución “presenta caracteres de excepción en el derecho frente a emergencias imprevisibles que exigen solución”⁶⁹; se define como “aquella que se ejerce por las autoridades civiles para la satisfacción de las necesidades de la población, las necesidades económicas del país y el mantenimiento del orden social”⁷⁰, correspondiendo a la que se ha

⁶⁷ *Ibíd.*, 29p.

⁶⁸ *Ibíd.*, 31p.

⁶⁹ *Ídem.*

⁷⁰ *Ibíd.*, 29p.

identificado como requisición **regulatoria**. De igual forma se ha establecido que la institución en su dimensión civil puede tener por fin “evitar trastornos que precisamente puedan producir alzas arbitrarias de los precios, o que perjudique el bienestar de la comunidad sin provecho de nadie”⁷¹, corrigiendo infracciones a la ley, por lo que se ha calificado como requisición **sancionatoria**. Ambas deben ser indemnizadas posteriormente, si es que en su ejercicio han significado algún tipo de daño para el sujeto afecto a la medida. En ambas, procede la indemnización, sin distinguir si se trata de requisición regulatoria o sancionatoria, pues con la medida no se exime de responsabilidad al Estado por los perjuicios que le signifiquen al propietario los sacrificios pecuniarios que se originen con la medida.

De este modo, se observan elementos comunes tanto en la requisición militar como a la civil, los cuales son: que ambos tipos de requisición son ejercidos por una **autoridad pública** respecto de un particular para que entregue un bien o preste un servicio, ya que de lo contrario se afecta el bienestar social; y que ambas requisiciones dan derecho a una indemnización que se paga con **posterioridad** al acto de autoridad.

⁷¹ *Ídem.*

En función del **objeto** sobre el cual la requisición puede recaer, ésta se ha distinguido en aquella que corresponde a una requisición de Bienes y otra que se identifica como requisición de Personas.

i. Requisición de Bienes.

Corresponde a aquella que recae sobre todos los bienes, sean estos muebles o inmuebles, según lo que se determine en la legislación pertinente. Si se tratare de bienes muebles, la requisición necesariamente implicará una transferencia de dominio, pues se agotará con su uso, por este motivo el Estado deberá posteriormente indemnizar al afectado o restituirle el bien en género o especie; en contrario si se trataré de la requisición de bienes inmuebles, la medida sólo significará la limitación temporal de las facultades de uso y goce que se tienen sobre el bien, sin que en ningún caso se prive al propietario de su derecho de dominio, ya que en caso de producirse una transferencia de dominio se está en realidad frente a un caso de expropiación y no de una requisición según lo que en derecho corresponde.

Ahora bien, la requisición de establecimientos industriales propiamente tal, “comprende el **uso y goce** de maquinarias, instalaciones, locales, productos y materias primas, además de los servicios personales de los

obreros y empleados En este caso, la dirección del establecimiento queda a cargo de la autoridad que requisas...”⁷², limitándose la facultad de disposición, y siendo necesaria la expropiación de la empresa para que se produzca la transferencia de dominio.

ii. Requisición de Personas.

Esta forma de requisición corresponde a aquella en la cual la autoridad “debe recurrir a los individuos para que presten sus servicios personales”⁷³, pudiendo tener estas prestaciones la naturaleza de voluntarias o, en oposición, la naturaleza de medida coercitiva. Al respecto, bien podría criticarse esta clasificación como una construcción artificial, ya que el Estado puede imponer estas obligaciones gracias a la facultad de reclutar con la que cuenta; sin embargo la requisición de personas puede recaer sobre los sujetos reclutados, debido a que su dictación implica la ejecución de funciones distintas a las que obliga el reclutamiento, aunque como dicho reclutamiento también es ordenado por la autoridad, su diferenciación resulta verdaderamente difícil, distinguiéndose en el hecho de que el reclutamiento no da lugar a indemnización alguna.

⁷² *Ibíd.*, 34p. El destacado es nuestro.

⁷³ *Ibíd.*, 37p.

II.2. La Requisición en el Derecho Comparado.

La requisición tampoco ha contado con un desarrollo abundante en el derecho comparado, ya que usualmente ha sido confundida con el concepto de expropiación, debido a que como se ha señalado ambas medidas significan afectaciones o limitaciones al derecho de propiedad en virtud del interés público y el bienestar social.

No obstante lo anterior, la institución configurada contemporáneamente fue desarrollada por la doctrina Francesa con el objeto de atender a las necesidades surgidas en el transcurso de conflictos militares en los que se involucró dicho país. Sin embargo, una vez acabados los episodios bélicos continuaron existiendo necesidades que aquejaban a la sociedad civil, surgiendo a su vez otras nuevas; dichas carestías fueron enfrentadas por el Estado a través de diversas medidas administrativas que fueron implementadas para satisfacer a la población, siendo una de ellas la requisición. Por este motivo la medida no se utilizaba únicamente en su dimensión militar, debiendo comenzar a legislarse respecto de la Requisición Civil, que como se ha explicado, era utilizada en tiempos de paz.

Así, por ejemplo, observamos que primeramente, la requisición en Francia es regulada en 1877 sólo con fines militares, situación que viene a cambiar

recién en 1938, cuando se legisla respecto de la requisición de manera más integral, incorporando el aspecto civil dentro de la regulación, que al igual que su símil marcial abarcaba la obligatoriedad de las indemnizaciones, consagrándola igualmente como una medida de carácter de excepcional.

Al igual que con toda figura legal innovadora, la doctrina francesa tuvo mucho que decir a fin de explicar la naturaleza de la regulación y esclarecer sus obscuridades; ello permitió ampliar las causales que podían calificarse como de interés público y de carácter urgente, de esta forma existieron importantes esfuerzos por establecer qué era la requisición civil de la manera más acabada posible. Así por un lado el jurista Robert Ducos-Ader definía la requisición como “una operación por la cual la autoridad administrativa, en forma unilateral obliga a particulares - personas físicas o morales – a suministrar, sea a ella misma, sea a terceros, las prestaciones de servicios, el **uso de bienes inmobiliarios** o la **propiedad o el uso de bienes muebles**”⁷⁴, para la satisfacción de necesidades excepcionales y temporales, reconocidas de interés general en las condiciones definidas por la ley”⁷⁵, por otra parte el profesor de derecho público Gustave Peiser elaboraba una definición que atendía a otro de sus aspectos al señalar que es “un procedimiento coactivo que permite a (*sic*) la administración

⁷⁴ El destacado es nuestro.

⁷⁵ NAVA, A. [s.a]. La Requisición Administrativa. [en línea] <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2688/18.pdf>> [consulta: 15 julio 2014] 9p.

se procure la **propiedad y el uso de bienes muebles**, el **uso de bienes inmuebles**, el servicio de empresas y de personas”⁷⁶.

El derecho francés era en ese entonces un paradigma para el sistema continental, por lo que el desarrollo doctrinal y regulatorio de la requisición en dicho país sirvió de inspiración a otros sistemas jurídicos Europeos y Latinoamericanos que hicieron propia la medida administrativa, resolviendo parte de los vacíos dejados por la expropiación. Debido a esto y agregando el insumo de la Segunda Guerra Mundial, Inglaterra regulaba la requisición en marzo y agosto de 1940, así como también en marzo de 1944. En dicho contexto, en 1941 se concreta en Estados Unidos la ley que autoriza al Presidente de la República a aplicar la medida cuando así lo justificara la defensa nacional. En ambos casos se trata en realidad de requisiciones militares ya que, como se ha indicado al inicio de este apartado, la mayoría de los Estados confundía la requisición con la expropiación gracias a la inobservancia de elementos tales como la **transitoriedad** de la medida y el pago **posterior** de la indemnización.

Países de América Latina también incorporaron la requisición a su derecho administrativo, conservando hoy vigencia en algunas naciones. Así Brasil la consagra constitucionalmente; por su parte Colombia la regula en atención a

⁷⁶ *Ídem.*, 10p. El destacado es nuestro.

tratados de libre comercio estableciendo que si un inversionista se viera afectado por la requisición por parte de las fuerzas armadas, la propiedad afectada deberá ser restituida posteriormente. Sin embargo el desarrollo más complejo se observa en México, donde se ha establecido que la medida debe ser prevista por la Constitución al igual que los límites de la misma, debiendo fijar las leyes los casos concretos en que esta tenga lugar, siendo excepcional y dando derecho a una indemnización posterior que debe ser determinada por peritos, agregando como requisito el que la autoridad acredite los hechos que justifican la requisición, bastando al legislador y a la doctrina que se trate de un peligro inminente para la seguridad nacional, la paz interior o la economía nacional.

Cabe hacer presente, y a modo de curiosidad histórica, que en Chile la requisición civil se reguló a partir del año 1932, seis años antes de que se publicara la norma de la requisición civil francesa, aunque fue la regulación que este país elaboró sobre la requisición militar la que sirvió de fuente inspiradora para incorporarla en nuestra legislación, primitivamente también como requisición militar, pues esta venía normándose desde finales del siglo XIX.

II.3. La Requisición Civil en Chile: Definición Doctrinaria y Marco Legal.

La requisición civil se reguló en Chile el año 1932, a instancias del gobierno de facto de Carlos Dávila durante el período conocido como la República Socialista, en el Decreto Ley 520. En los gobiernos sucesivos sufrió una decena de modificaciones por medio de decretos y reglamentos complementarios, aunque sin sufrir variaciones esenciales respecto a lo establecido a lo largo de la década de 1930. En este origen, la requisición civil se planteó desde una perspectiva eminentemente económica, ya que fue definida como “una medida de regulación económica, mediante la cual la autoridad, reemplaza la actividad de gestión económica que realiza una persona o empresa sobre ciertos bienes, por estimar que hay una deficiencia en el sistema económico subsanable por la mayor eficiencia de acción de aquella”⁷⁷.

Sin embargo en cuanto a lo que a su naturaleza jurídica incumbía, la doctrina del derecho público no pudo pronunciarse unívocamente, dando lugar a una lata discusión que se desarrolló en el tiempo, y en la cual se formularon distintas definiciones, considerando la institución como⁷⁸.

⁷⁷ GORIOGOITIA, D. y CASTELLETTO, H. 1973. *Ilegalidades relacionadas con el Derecho Económico*, Anexo número 1. Chile, Estudio Jurídico sobre la Realidad Nacional, UCV: 1.

⁷⁸ Las definiciones numeradas están basadas en la Memoria de Prueba de ALLIENDE, R. *Op. Cit.*, ps. 48 a 69.

- i) Un contrato forzado, lo que fue desechado debido a que todo contrato necesita del acuerdo de voluntad entre las partes, tanto para obligarse como para adquirir derechos, y en el caso de la requisición no existe consentimiento de una de las partes, ni para obligarse, ni para adquirir derechos.

- ii) Como una forma de expropiación por causa de utilidad pública; sin embargo en la expropiación el momento de la indemnización es anterior a la privación del dominio y su transferencia, mientras que en la requisición la indemnización es **posterior** a la limitación **temporal** al derecho de propiedad, del cual el particular nunca se ve privado, no existiendo transferencia de dominio alguna.

- iii) Señalándola como un impuesto, lo que fue igualmente descartado debido a que la requisición, y como excepción a la regla, no respeta el principio de igualdad ante las cargas públicas; agregando la diferencia de que los impuestos no dan derecho a indemnización y además sólo se pagan en dinero, mientras que la requisición está dirigida hacia unos pocos particulares, a los que se les debe dar una indemnización, sumado a que además la medida puede recaer sobre bienes o servicios, pero no en dinero.

- iv) En el que fue casi el último intento por determinar la naturaleza jurídica de la requisición, se postuló que se trataba de un acto de poder público específico derivado de un derecho sui generis, lo que era equivalente a no determinar su naturaleza jurídica.

Finalmente la doctrina nacional optó por determinar su naturaleza realizando una comparación con la expropiación, sin poder establecer claramente a qué corresponde la requisición y a qué no.

No obstante ello, de todo lo anterior se puede desprender una definición más certera de la figura jurídica, señalando que corresponde a un **acto jurídico de autoridad que limita el dominio sin significar una privación del mismo,** recayendo dicha limitación sobre los bienes o servicios de un particular, y **dando derecho a una indemnización** posterior que se justifica por el aprovechamiento de las facultades de uso y goce, y de la facultad de disposición en el de los frutos que se produzcan ; y por los eventuales perjuicios que surjan mientras la medida tenga efecto, siendo su objeto resolver las conductas económicas erráticas que se originen por actos humanos o por hechos de la naturaleza.

En cuanto a la legislación que regulaba a esta institución jurídica, ésta fue desarrollada, inicialmente, por el gobierno de facto de Dávila, correspondiendo

el cuerpo legal a lo que se denomina como legislación irregular por no contar con la legitimidad que da el respaldo de un gobierno democráticamente elegido, siendo la normativa en cuestión el mencionado Decreto Ley 520. Este correspondió a la primera norma que reguló de forma sistemática la requisición pero no resultó ser un marco jurídico suficiente ni adecuado para el sistema legal vigente, por lo que se sometió a numerosas modificaciones hasta el año 1968, gracias a lo cual parte de la doctrina pudo sostener que la medida administrativa había adquirido su legitimación, a pesar de las cuestionables circunstancias en las que se había originado.

Cronológicamente el régimen jurídico de la requisición se fue configurando por los siguientes textos legales⁷⁹:

- 1) Decreto Ley 520 (31 de agosto de 1932): Como se ha señalado, esta norma nació a la vida jurídica en un régimen de facto. Lo más relevante del cuerpo legal la creación del Comisariato General de Subsistencias y Precios, de igual forma regulaba la aplicación de la requisición como también algunos casos de expropiaciones por utilidad pública. Así, en su artículo 23 señalaba como atribución del Comisariato la de “requisar y vender mercaderías en los casos de acaparamiento o de negación de

⁷⁹ Para leer en detalle la normativa más relevante, dirigirse al Anexo Número I, ya que no es intención de esta Memoria reproducir textos legales.

venta con fines de especulación o sin motivos justificados”⁸⁰, ya su vez manifestaba expresamente en el artículo 25 que se requisaba y vendía “por cuenta de sus **dueños** y a precios naturales los **artículos** de primera necesidad y **materias primas**”⁸¹ dejando en claro que no se trataba de una privación de dominio y que, por lo demás sólo recaía sobre bienes muebles, debiendo ser vendidos a precios de mercado, por lo que no daban lugar a indemnización, pues salvo situaciones excepcionales, no se generaban perjuicios.

Finalmente este decreto fue derogado en su totalidad, por el artículo 28 del Decreto Ley 3.477, del 02 de septiembre de 1980, durante la administración de la Junta Militar.

- 2) Decreto Supremo 338 (10 de marzo de 1945): Buscaba reglamentar el Decreto de Ley 520; así en su artículo 6 establecía la obligación de fundamentar las resoluciones que ordenarán la requisición. Sin embargo lo más relevante de este reglamento era que se permitía la requisición de **bienes inmuebles** en lo extenso de su articulado; en este sentido en el artículo 12, por ejemplo, señalaba que era función del Comisariato “ordenar, en caso de huelga y cierre de **negocios y almacenes** dedicados al comercio de artículos de primera necesidad o de uso o

⁸⁰ GORIOGOITIA, D. y CASTELLETTO, H. *Op. Cit.*, 6p.

⁸¹ *Ídem*. El destacado es nuestro.

consumo habitual, la apertura de estos, requisándolos”⁸², cuestión que también se desprendía del artículo 15 que ordenaba requisar cooperativas agrícolas y también **administrar inmuebles**, o del artículo 17 que consagraba la requisición de empresas, siempre que, en ambos casos, se dieran las causales legales establecidas, que correspondían a la negación de venta por especulación o sin justificación, a las que además agregaba la “tentativa de destrucción para limitar la oferta, como también acaparamiento u ocultación”⁸³, agregando como causa el que “las necesidades de distribución así lo exijan”⁸⁴, resultando esta una causal bastante más abierta que las anteriormente establecidas.

La derogación de este cuerpo legal se produjo en la misma fecha que la del Decreto Ley 520, ya que se trataba del reglamento de dicha normativa, por lo que siendo un texto legal accesorio, seguía la suerte del cuerpo principal.

- 3) Ley 11.151 (05 de febrero de 1953): Texto legal que le entrega al Presidente de la República facultades extraordinarias, estableciendo en su artículo 19 la facultad de requisar por un período de hasta 6 meses los bienes de la locomoción colectiva, siendo ésta, la única norma que

⁸² *Ibíd.*, 7p.

⁸³ *Ibíd.*, 9p.

⁸⁴ *Ibíd.*, 10p.

señala un plazo de duración para la requisición. Este artículo en particular fue complementado por el Decreto Fuerza de Ley 54, del 2 de mayo del mismo año creando la Empresa de Transportes Colectivos del Estado. No obstante ello, el año 1960 se realizó su derogación expresa, durante la gestión de Jorge Alessandri.

- 4) Decreto Fuerza de Ley 173 (31 de julio de 1953): Con esta normativa se crea la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, que tiene entre sus atribuciones “controlar los precios de venta de los bienes o artículos esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual”⁸⁵. Al respecto, algunos autores resaltaron que estas disposiciones sólo consideraban bienes muebles por lo que se entendía tácitamente derogada la requisición de inmuebles que establecía el Decreto Supremo 338, ya que el artículo 7 del Decreto Fuerza de Ley 173 señalaba que se derogaban “todas las disposiciones que sean contrario a lo establecido en el presente D.F.L.”⁸⁶ y por lo tanto “como no contempla[ba] la requisición de bienes inmuebles, estas disposiciones del 338, se han de considerar expresamente derogadas por ser contrarias al D.F.L. 173”⁸⁷.

⁸⁵ *Ibíd.*, 14p.

⁸⁶ *Ibíd.*, 15p.

⁸⁷ *Ibíd.*, ps. 15 y 16.

Este cuerpo legal sufrió su derogación tácita el año 1960, con la creación de la Dirección de Industria y Comercio, en adelante DIRINCO, por el Decreto Fuerza de Ley 242.

- 5) Decreto Supremo 1.262 (18 de noviembre de 1953): Reguló las atribuciones de la recién creada Superintendencia, explicitando que es objetivo de ésta asegurar las mejores condiciones económicas para todos los habitantes del país, para lo que establecía que podían declararse de utilidad pública las **empresas industriales y de comercio y los establecimientos** dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad; y si bien es cierto que el decreto se refería expresamente sólo a la expropiación, en su artículo 21 letra f) autorizaba al organismo a aplicar las medidas necesarias, como eran la expropiación, la intervención y la requisición, con tal de evitar el acaparamiento y ocultamiento de productos.

Sufrió su derogación tácita el año 1968 al dictaminarse el Decreto Supremo 1.379, ya que por medio de este se entregaban todas las facultades mencionadas a la DIRINCO, organismo, que como se ha señalado, fue creado con posterioridad.

6) Decreto Fuerza de Ley 242 (06 de abril de 1960): Creaba la DIRINCO absorbiendo la Superintendencia de Abastecimientos y Precios y los Departamentos de Industria de Comercio Interno y Cooperativas. Le otorga además, la facultad de requisar bienes bajo las circunstancias de acaparamiento, negación de venta por especulación o con ausencia de justificación, o si se estaba ante la tentativa de destrucción de los bienes para limitar la oferta, así como también la ocultación de los productos, quedando todas estas establecidas como causales de requisición en la regulación preexistente.

Este Decreto Fuerza de Ley fue fuertemente diezmado durante el gobierno de hecho que siguió a la administración de Salvador Allende, ya que se eliminaron las facultades fiscalizadoras que ejercía la DIRINCO. No obstante, no fue sino hasta el año 1990 que se verificó su derogación expresa, al ser reemplazada la DIRINCO por el Servicio Nacional del Consumidor (SERNAC), pues ambas instituciones terminaron por ser compatibles gracias a las modificaciones que se realizaron durante el gobierno fáctico de la Junta Militar.

7) Ley 16.464 (25 de abril de 1966): En su artículo 154 establecía una nueva causal de requisición, siendo susceptibles de verse afectados por esta medida “quienes 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”⁸⁸. En virtud de que se trataba en realidad de una norma que tenía entre sus fines las materias más diversas, su vigencia fue acotada por mención expresa de la ley, perdurando sólo hasta el 02 de agosto del mismo año⁸⁹.

- 8) Decreto Supremo 1.379 (27 de enero de 1968): Le atribuyó a la DIRINCO todas las facultades ya señaladas en el Decreto Ley 520 y el Decreto Supremo 1.262, repitiendo las causales que motivan la aplicación de la requisición. Aunque en apariencia esto no revela nada, la importancia de este decreto radica en la fecha de su dictación, correspondiente al año 1968, tan sólo dos años antes de que Salvador Allende asumiera la presidencia, por lo cual los detractores de la requisición vieron obstaculizadas sus intenciones de reclamar la ilegitimidad o la derogación tácita del Decreto Ley 520.

⁸⁸ *Ibíd.*, 18p.

⁸⁹ Conforme a la vigencia fijada por el legislador, y según se desprende del encabezado de la Ley que versaba: Reajusta sueldos y salarios que indica, modifica los D.F.L. y las leyes que señala, Suplementa ítem de la Ley de Presupuestos Vigente, Condonar Valores entregados a diferentes Empleados, Crea Parque Metropolitano de Santiago, Fija normas sobre Previsión, Normas Estabilizadoras de Precios de artículos de Primera Necesidad y otras materias. CHILE. Presidente de la República. 1966. Ley 16.464. [en línea] < <http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28477&tipo.Version=0> > [consulta: 12 julio 2014]

En el caso de la presente normativa, no fue posible ubicar el texto que deroga el presente Decreto, motivo por el cual tampoco se tiene certeza sobre la fecha exacta de su derogación.

A continuación, se presenta una tabla explicativa que sistematiza el cuerpo legal que los deroga y las fechas de publicación de cada uno de dichos textos:

Cuadro N°1

Tipo de Norma	Año de Publicación	Número	Norma que lo Deroga	Fecha de Derogación
Decreto Ley	1932	520	Decreto Ley 3.477	1980
Decreto Supremo	1945	338	Decreto Ley 3.477	1980
Ley	1953	11.151	*	1960
Decreto Fuerza de Ley	1953	173	Decreto Fuerza de Ley 242	1960
Decreto Supremo	1953	1.262	Decreto Supremo 1.379	1968
Decreto Fuerza de Ley	1960	242	Ley 19.496	1990
Ley	1966	16.464	Ley 16.464	1966
Decreto Supremo	1968	1.379	*	*

* Datos no disponibles.

CAPITULO III

LA REQUISICIÓN Y SU USO DURANTE LA UNIDAD POPULAR.

Durante la campaña de 1970, Salvador Allende y la Unidad Popular se plantearon el claro objetivo de alcanzar el socialismo real, en caso de triunfar por la vía de la legalidad, siendo la primera nación del orbe en lograrlo. Para ello era necesario acabar con el latifundio y los grandes capitales que concentraban la riqueza y la propiedad del país; este discurso se ofrecía a un país que tenía entre sus principales problemas el de la desigualdad y la pobreza que aquejaban a la mayoría de sus habitantes; a esto se agregaba el hecho de que la campaña se desarrollaba en un mundo en el que aún no habían fracasado los socialismos reales, por lo que competir con un discurso radical que viniera a resolver tales dificultades no resultaba descabellado.

El ofrecerle al electorado mejores condiciones económicas y de vida era necesario en un Chile que daba pocas oportunidades de desarrollo a gran parte de la población; proponer que todos podrían participar de la propiedad socialista era más atractivo para el electorado, que el hecho de nunca llegar a ser propietario. Por ello, y en busca de este objetivo, entre otras medidas el gobierno decretó más de dos centenares de requisiciones durante su administración.

III.1. Contextualización de la Unidad Popular.

El gobierno de la Unidad Popular logró triunfar el año 1970 pero no sin dificultades. La situación política previa a la elección llevó a desechar la idea de definir el proceso electoral mediante una segunda vuelta, como se propuso bajo la administración de Eduardo Frei Montalva con la intención de dar mayor legitimidad y estabilidad a los gobiernos que le sucedieran ya que al finalizar su mandato, el ambiente se encontraba enrarecido, pues para algunos sectores de la sociedad las reformas sociales se habían implementado con demasiada celeridad y para otros con una lentitud injustificable. Por otro lado los actores políticos poco hacían por tranquilizar la situación, ya que cada sector había optado por llevar un candidato presidencial propio, siendo Jorge Alessandri, representante de la derecha tradicional chilena; Radomiro Tomic, representante de la Democracia Cristiana y continuador de la obra del gobierno saliente; y Salvador Allende, representante de la izquierda chilena que se agrupó en el conglomerado denominado Unidad Popular que buscaba acelerar la implementación de las reformas en curso, teniendo como meta alcanzar el socialismo. En este contexto, lo único que unificaba la política chilena, era el reconocimiento de la necesidad de una institución como la segunda vuelta electoral que hoy conocemos; sin embargo conforme se acercaba la elección la apreciación de la élite política cambió al punto de que cada sector se convenció

de que sería su candidato el que vencería en las urnas, aunque por un estrecho margen.

El escenario que se produjo al finalizar el conteo de votos decepcionó a todos los contendientes, ya que conforme a los análisis electorales de la época⁹⁰; Salvador Allende obtenía un poco más que el 36% de los votos, mientras que Jorge Alessandri superaba en algunas décimas el 35% de las preferencias⁹¹, esto implicaba que Allende había vencido pero no cumplía con los requisitos fijados por el legislador para asumir de manera inmediata e indubitada la Presidencia, requisitos que exigían el haber obtenido una mayoría absoluta para acceder al cargo, es decir, haber obtenido más del 50% de los votos. En esta situación correspondía al Congreso Nacional en pleno definir quien dirigiría los destinos de la nación durante los siguientes seis años; como puede deducirse a los parlamentarios se les presentaba un serio problema, que consistía en que debían elegir entre dos opciones que no eran mayoría absoluta y que generaban una importante resistencia en algunos sectores de la sociedad. Por una parte se encontraba la alternativa de apoyar al candidato de derecha, lo que para muchos ciudadanos significaba paralizar el proceso de reformas sociales e incluso retroceder. Muchos otros, consideraban por el

⁹⁰ Corresponde aclarar que el Estado Mayor de la Defensa Nacional, en el documento “Síntesis de la Situación Nacional”, fue capaz de acertar al resultado estrecho de la elección, según lo señalado por GONZÁLEZ, M. 2012. En: La Conjura. Los mil y un días del golpe. Editorial Catalonia, 36p.

⁹¹ Respecto de la cifra exacta, las fuentes bibliográficas son discordantes aunque todas manejan números en torno al 36% y 35% para la primera y segunda mayoría respectivamente.

contrario, que de ganar el candidato de la Unidad Popular se terminaría con el Estado de Derecho vigente entonces, con tal de instalar el proyecto socialista de sociedad; todo ello significaba que los parlamentarios tenían un fuerte desincentivo al momento de tener que entregar el voto a la primera mayoría.

No obstante las aprehensiones que rondaban al Congreso, el “4 de septiembre, se sabía ya en todo Chile que Salvador Allende había triunfado en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar ese día. Los 1.070.000 votos que obtuvo a su favor (36,3% del total) hacían imposible discutir los cómputos”⁹². Por este motivo los legisladores finalmente decidieron apoyar la elección del candidato de izquierda, aunque no sin antes establecer importantes condiciones que garantizarían la vigencia del Estado de Derecho durante el gobierno. Estas, quedaron fijadas en el documento conocido como Estatuto de Garantías Constitucionales elaborado por los parlamentarios de la tienda Demócrata Cristiana. Dicho texto respetó las reformas sociales concretadas en la administración anterior y también aceptó la promoción de nuevas, y tal vez más progresistas reformas. En atención al objeto del presente estudio se debe señalar que **la afectación de la propiedad raíz no fue tratada expresamente por los legisladores, salvo para establecer que el derecho de propiedad, en todos sus tipos, no podría afectarse si tenía como motivo la censura previa o el impedir la libre expresión, en los ámbitos comunicacionales y**

⁹² NOVOA, E. 1992. Los Resquicios Legales. Santiago, BAT Ediciones. 12p.

epistolares. Es necesario señalar que finalmente este cuerpo legal terminó siendo un mecanismo de control a las actuaciones del Ejecutivo ya que en términos reales esta reforma constitucional, significó exigirle al Presidente el respaldo del Congreso para las modificaciones más sustanciales que ayudaran a conquistar el socialismo.

Es en este contexto, que el Presidente y su conglomerado llevan a cabo los cambios que reforman el derecho de propiedad en sus elementos centrales, en cuanto al derecho vigente se refiere, lo que permite explicar la gran y compleja controversia jurídica que se produjo durante el período.

III.2. Programa político-económico de la Unidad Popular.

El Chile que enfrentó las elecciones de 1970, correspondía a un país subdesarrollado con una economía deprimida, que contaba con ineficientes índices de industrialización y altas tasas de desigualdad. El mundo que lo rodeaba, coexistía en un complejo escenario de Guerra Fría en el que habían naciones que vivían en un sistema socialista real, como por ejemplo Cuba y la Unión Soviética, lo que llevaba a una gran cantidad de ciudadanos y políticos

chilenos a plantear este modelo como el adecuado para nuestro país, que entonces se desenvolvía en un sistema de economía mixta que no daba resultados suficientes para atender a todas las necesidades de la sociedad. Además, a la deficiente industrialización y a la economía deprimida había que agregar que nuestra economía estaba altamente concentrada, pues tanto en el sector industrial como en el sector agrícola el capital estaba en manos de un pequeño grupo de empresarios.

Con este diagnóstico, el conglomerado de la Unidad Popular se planteó un programa de dos pasos que pretendía cambiar radicalmente al país. En el ámbito político, buscaba alcanzar la sociedad socialista que beneficiara a trabajadores y campesinos, y también al pequeño empresario, traspasando el poder desde los grupos dominantes hacia las fuerzas laborales de la nación, existiendo mayor participación popular; para alcanzar estas reformas sociales era necesario que antes, se realizaran cambios en el ámbito económico, con los cuales se consiguiera desplazar las herramientas de producción desde la propiedad privada hacia una gran propiedad estatal. Para ello Salvador Allende presentó como parte del Programa Básico de su gobierno lo que se denominó el Área de Propiedad Social; así éste era presentado de la siguiente forma:

“Las fuerzas populares únicas 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 al socialismo.

Área de Propiedad Social.

El proceso de transformación de nuestra economía se inicia con la política destinada a constituir un área estatal dominante, formada por empresas que actualmente posee el Estado más las empresas que se expropien. Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas, como la gran minería del cobre, hierro, salitre y otras que están en poder de capitalistas extranjeros y de los monopolios internos. Así quedarán integrando este sector de actividades nacionalizadas las siguientes:

- 1) La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral;
- 2) El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros;
- 3) El comercio exterior;
- 4) Las grandes empresas y monopolios de distribución;
- 5) Los monopolios industriales estratégicos;
- 6) En general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país; tales como la producción y distribución de energía eléctrica; el transporte ferroviario, aéreo y marítimo; las

comunicaciones; la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado; la siderurgia, el cemento, la petroquímica y química pesada, la celulosa, el papel.

Todas estas expropiaciones se harán siempre con pleno resguardo del interés del pequeño accionista.

Área de Propiedad Privada.

Esta área comprende aquellos sectores de la industria, la minería, la agricultura y los servicios en que permanece vigente la propiedad privada de los medios de producción.

Estas empresas en número serán la mayoría. Así por ejemplo, en 1967, de las 30.500 industrias (incluyendo la industria artesanal), solo unas 150 controlaban monopólicamente todos los mercados, concentrando la ayuda del Estado, el crédito bancario y explotando al resto de los empresarios industriales del país vendiéndoles cara la materia prima y comprándoles baratos sus productos.

Las empresas que integran este sector serán beneficiadas con la planificación general de la economía nacional. El Estado procurará las asistencias financiera y técnica necesarias a las empresas de esta área, para que puedan cumplir con la importante función que

desempeñan en la economía nacional, atendiendo el número de las personas que trabajan en ellas, como el volumen de la producción que generan.

Además, se simplificarán los sistemas de patentes, aranceles aduaneros, contribuciones y tributos para estas empresas y se les asegurará una adecuada y justa comercialización de sus productos.

En estas empresas se deberán garantizar los derechos de obreros y empleados a salarios y condiciones de trabajo justos. El respeto de estos derechos será cautelado por el Estado y los trabajadores de la empresa respectiva.

Área Mixta.

Este sector será mixto porque se compondrá de empresas que combinen los capitales del Estado a los particulares.

Los préstamos o créditos concebidos por los organismos de fomento a las empresas de esta área podrán serlo en calidad de aportes para que el Estado sea socio y no acreedor. Lo mismo será válido para los

casos en que dichas empresas obtengan créditos con el aval o garantía del Estado o sus instituciones”⁹³.

Sin embargo para lograr este propósito, al gobierno le hacía falta una legislación pertinente que permitiera implementar el programa presentado, o de no contar con ello, tener el apoyo suficiente en el parlamento para llevar a cabo las reformas legales necesarias que hicieran falta para adecuar la legislación vigente. Pero el ejecutivo enfrentaba una realidad adversa en la que no contaba ni con las leyes necesarias para llevar a cabo la implementación del programa, ni tampoco tenía los votos suficientes en el congreso para realizar las reformas que permitieran su ejecución.

Debido a esta realidad adversa, en la que el gobierno contaba con un alto nivel de oposición y no había posibilidades de tener más representantes en el Congreso hasta la realización de las próximas elecciones de senadores y diputados (que sólo tendrían lugar en marzo de 1973), la administración de Allende optó por solicitarle a algunos juristas partidarios del gobierno que buscarán alguna alternativa institucional que prescindiera de los votos del legislador para concretar el programa presentado durante la campaña, debiendo recurrir a alguno de los instrumentos legales que se encontraran vigentes, posibilitando la socialización de la propiedad.

⁹³ *Ibíd.*, ps. 44 a 46.

III.3. Fundamentación del uso de la Requisición para incorporar las Industrias al Área Social de la Propiedad.

Fue a los juristas a quienes se les encargó la misión de buscar mecanismos jurídicos que posibilitaran la implementación del programa de gobierno en lo atinente a las tres áreas de la propiedad. En el ámbito de la propiedad de los establecimientos industriales, fue el abogado Eduardo Novoa quien encontró una alternativa dentro de la legalidad vigente para que los inmuebles productivos pasaran a integrar el área de la propiedad social.

La legislación nacional se ha caracterizado desde siempre, por no ser ordenada ni sistemática⁹⁴; siguiendo la línea, el legislador de 1970 no estaba interesado en darle sistematicidad al ordenamiento jurídico, razón por la cual había una enorme cantidad de preceptos que en ocasiones se contradecían; cuando dicha contradicción era clara, se entendía la norma tácitamente derogada, la mayoría de las veces sucedía que los nuevos preceptos sólo buscaban complementar la normativa anterior y las contradicciones que podían existir resultaban oscuras o difusas por lo que no se podía hablar de una derogación tácita propiamente tal; debido a lo inorgánico de la legislación, con frecuencia se observaba que lo que ocurría era que sencillamente se caía en

⁹⁴ Situación que en las últimas décadas ha intentado subsanarse con algunos éxitos, como es por ejemplo la Ley de Bases Generales de la Administración del Estado y sus textos complementarios.

una situación de desuso de la norma, pues simplemente se dejaba de aplicar. En este escenario era difícil determinar qué ley (en su sentido amplio) se encontraba vigente o derogada.

Consciente de ello, Novoa Monreal realizó un estudio sistemático de la regulación vigente al momento de asumir Allende, concluyendo que el marco legal de la requisición resultaba de utilidad para los fines perseguidos por el gobierno, ello ya que gracias al desorden normativo y a la flexibilidad conceptual de su texto era posible darle una interpretación que se adaptaba a las necesidades de la administración; a esto cabría agregar que la metodología utilizada por el abogado para arribar a tales conclusiones era de todo coincidente con la tradición exegética de los juristas chilenos. Este resultado se debía a que dentro de la normativa del Decreto Ley 520 y sus posteriores modificaciones, se encontraban unas pocas disposiciones que permitían requisar bienes inmuebles, y consecuentemente los establecimientos industriales, mientras se verificara alguna de las múltiples causales de requisición. Además a juicio de Novoa, ésta interpretación resultaba coherente con lo preceptuado por el Código del Trabajo, que en el artículo 626 facultaba al Presidente de la República para aplicar el Decreto de Reanudación de Faenas en caso de huelgas o cierres de fábricas que afectaran la vida económica de la nación estableciendo la figura del interventor, que era un administrador con

facultades de representación judicial y extrajudicial, nombrado por el Estado en favor de la industria paralizada.

Ahora bien, refiriéndose a la regulación de la Requisición propiamente tal, Novoa afirmaba que el cuerpo normativo que la regía sí se encontraba vigente ya que se había aplicado al comenzar el mandato de Salvador Allende, contando con la venia del Consejo de Defensa del Estado según lo emanado del informe 848 del 30 de noviembre de 1970⁹⁵. En palabras del autor “se trata[ba] de disposiciones olvidadas pero vigentes”⁹⁶ a las que “todos los poderes del Estado le habían dado su expreso reconocimiento, teniéndolos como reglas jurídicas obligatorias con el mismo valor que cualquier otra ley regularmente dictada. En efecto, el Poder Legislativo lo había convalidado, dictando leyes que los modificaban o derogaban y que, por consiguiente, reconocían su validez y su vigencia. El Poder Judicial lo había aceptado como ley, dándole expresa aplicación en innumerables fallos. El Poder Ejecutivo y los organismos de mayor jerarquía y preparación jurídica, entre ellos la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado, le habían dado cumplimiento y habían dispuesto su acatamiento”⁹⁷.

⁹⁵ *Ibíd.*, 63p.

⁹⁶ *Ibíd.*, 74p.

⁹⁷ *Ibíd.*, 77p.

En apoyo a la procedencia de las Requisiciones también se sumaba la observación realizada por el abogado Raúl Santa María, quien en su momento indicó “que el reglamento que la contempló no ha sido derogado y que por el contrario, la autoridad continuó aplicándolo en la requisición de establecimientos comerciales e industriales con anterioridad al Gobierno de Allende”⁹⁸. Estas requisiciones anteriores fueron las que afectaron al Matadero Municipal de Santiago durante la década de 1940⁹⁹ y a la Refinería de Azúcar de Viña del Mar el año 1954¹⁰⁰.

Se puede apreciar que parte de la doctrina entendía superados los cuestionamientos referidos a la vigencia de la normativa ya que en rigor no existía una derogación respecto de las requisiciones, sino que mero desuso. Las dudas referidas a la legitimidad de la norma que se cuestionaba por el período en el que se originó, se entendían subsanadas gracias a las múltiples modificaciones que el legislativo había efectuado al Decreto Ley 520 en el marco de gobiernos democráticos, siendo la última reforma del año 1968; tan sólo dos años antes de que Allende asumiera el poder.

⁹⁸ SANTA MARÍA, R. 1972. Requisición de Industrias. Revista de Estudios Jurídicos. En: PEDRALS, A. y MASSONE, P. 2003. El intento de transición Chilena al socialismo, análisis jurídico. Chile, EDEVAL. 53p.

⁹⁹ AROSTICA, I. 1991. ¿Qué queda de la presunción de Legalidad? Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta De Los Tribunales Tomo LXXXVIII. 6p.

¹⁰⁰ ARAMAYO, O. 1964. Régimen legal del comercio interno chileno. Chile, Editorial Jurídica de Chile. 28p.

Basado en estos argumentos, el Presidente optó por la utilización de este instrumento administrativo de manera constante a lo largo de su mandato, observándose un aumento explosivo de las requisiciones que afectaron a múltiples empresas durante sus años de gobierno, superando con creces la cantidad de veces en que fue aplicada por las administraciones anteriores; y es que ya no sólo se usaba como una sanción económica, o como una medida de regulación económica, sino que era utilizada como un mecanismo para alcanzar el socialismo ya que el ejecutivo había desnaturalizado la requisición como limitación al derecho de propiedad, pasando a implementarla, erradamente, como un modo de adquirir. “En efecto, durante el año 1970 encontramos sólo un decreto requisitorio, el año 1971 ya son sesenta, para subir a ciento trece durante 1972 y alcanzar doscientos diecinueve entre enero y el 11 de septiembre de 1973”¹⁰¹.

Las industrias afectadas abarcaban establecimientos de diversos tamaños; destacando “industrias tan importantes como: Yarur, Nescafé, Calaf, CCU, Loza Penco, Cimet, Fantuzzi, Fensa, Lucchetti y Pizarreño”¹⁰².

¹⁰¹ BRAHM, E. 1999. La perversión de la cultura jurídica Chilena durante el Gobierno de la Unidad Popular. “Resquicios Legales” y Derecho Propiedad. Revista Chilena de Historia del Derecho (18): 425.

¹⁰² *Ídem*.

III.4. Reacciones a la aplicación de la Requisición. Voces desde la Academia.

En una perspectiva diferente se encontraba aquella parte de la doctrina que se oponía a la aplicación de la requisición de la industrias; entre estos académicos se encontraban quienes afirmaban que se trataba de una institución jurídica inválida en razón de su origen y vigencia; también habían otros que se oponían a su utilización porque con ello se afectaban los principios rectores de nuestro derecho que asistían a los propietarios, atentando contra el dogma jurídico que tradicionalmente había seguido nuestro país; por último, en el marco del debate legal, un sector minoritario se aventuraba a señalar que las actuaciones de la autoridad eran ilegales ya que correspondían a actos de desviación de poder. Cabe hacer presente que parte de los juristas hacían también, un reparo de constitucionalidad a la normativa que regulaba la requisición.

No obstante lo elevado de la discusión jurídica, existía una parte importante del sector crítico que se oponía a la incorporación de las industrias al Área Social de la propiedad por la sola dimensión política de la discusión.

Entre las opiniones jurídicas detractoras, una voz autorizada era la de Antonio Silva Bascuñán que sostenía que los preceptos que regulaban la

requisición se encontraban en “pugna con el texto constitucional entonces vigente [...] el polemista daba por sentado que la autorización para revisar una ley, otorgada al legislador, incluía la de derogar textos legales. El artículo 7 del Decreto Ley 520 había sido derogado por el sólo hecho de omitírsele en el texto refundido [...] entendía que un nuevo texto refundido origina[ba] un nuevo texto legal diferente, cuya conformidad con el texto constitucional debe ser vuelta a revisar”¹⁰³. A su juicio la facultad de requisar inmuebles se encontraba tácitamente derogada ya que el ejecutivo, al dictar el Decreto 1.379, había omitido incorporar las disposiciones del Decreto Ley 520 referidas a la requisición de inmuebles, correspondiendo estos a los artículos 4º, 7º y 8º, sosteniendo que de esta manera el Presidente derogaba dicha normativa. Sin embargo esta “facultad derogatoria” del ejecutivo no estaba contemplada en nuestro ordenamiento jurídico. El académico agregaba respecto de las disposiciones “que el conjunto de las mismas debe considerarse tácitamente derogado por las reformas constitucionales de las leyes N° 15.295 y N° 16.615”¹⁰⁴, esto porque ambas normativas, correspondientes a los gobiernos de Alessandri Rodríguez y Frei Montalva respectivamente, reformaban el artículo 10 n° 10 de la Constitución, siendo este precepto el que regulaba la propiedad y

¹⁰³ NOVOA, *Op. Cit.*, 83p.

¹⁰⁴ SILVA, A. 1971. *Contra la Constitución*. El Mercurio, Santiago, Chile, 13 de agosto. En: VAISBUCH, D. 2012. *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. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. 111p.

sus limitaciones o afectaciones por parte del Estado, mencionando sólo la expropiación de manera expresa, sin considerar la requisición como una limitación del derecho de propiedad.

Paralelamente, otro sector de la doctrina se oponía a la aplicación de las requisiciones, amparándose en los principios generales del Derecho, correspondientes a la autonomía de la voluntad, la seguridad y la certeza jurídicas; así abogados como Julio Philippi señalaban que como consecuencia de esta contravención a los principios rectores, el Decreto derivaba en “algo enteramente despegado de los fundamentos del ordenamiento jurídico chileno”¹⁰⁵, resultando ser “una legislación cuyo sentido general entraba en pugna con el derecho individualista que nutrió a los códigos burgueses”¹⁰⁶. Otros derechamente planteaban que “el gobierno actuaba de mala fe y que se apoyaban en instrumentos legales que estaban destinados a conservar y no derrocar el sistema económico vigente”¹⁰⁷.

No obstante lo disperso de los argumentos anteriores, unos pocos juristas lograron sintetizar de forma más adecuada y coherente el panorama legal de la época, haciendo referencia a la “desviación de poder”, dicha doctrina

¹⁰⁵ NOVOA, *Op. Cit.*, 84p.

¹⁰⁶ *Ídem*.

¹⁰⁷ FAUNDEZ, J. 2011. Democratización, desarrollo y legalidad. Chile, Ediciones Universidad Diego Portales. 241p.

administrativa fue desarrollada en nuestro país por José Rodríguez Elizondo con anterioridad al gobierno socialista; al respecto el abogado afirmaba que la “desviación de poder” podía “conceptualizarse como aquella irregularidad que se produce cuando una autoridad, en el ejercicio de su competencia, **observando las formas legales, ajustando el contenido de su acto a la ley** y obrando sobre la base de presupuestos ciertos, hace uso de sus prerrogativas con **finés distintos** a los que la ley tuvo en vista al conferírseles”¹⁰⁸, siendo estos los elementos de naturaleza objetiva; sobre el aspecto subjetivo es relevante la intencionalidad del agente ya que permite distinguir la “desviación de poder” del mero error de derecho, sin embargo se presenta el inconveniente práctico de comprobar la motivación del funcionario, por lo cual dichos motivos se han calificado como “aquellos en que persigue (*sic*) un fin de interés general distinto del específico, y aquellos en que persigue un fin distinto del interés general”¹⁰⁹, distinguiéndose una motivación de otra por el elemento del dolo, que no se encuentra presente en la primera calificación, pero si en la segunda. A estos términos el autor agrega que la “desviación de poder” sólo puede producirse en el “ejercicio del poder discrecional de la Administración”¹¹⁰, ya que si bien hay mecanismos de control que fiscalizan las actuaciones de la autoridad “a través de los resquicios de discrecionalidad se tiende a violar la

¹⁰⁸ ELIZONDO, J. 1961. La Protección Jurisdiccional de los Administrados. Chile, Editorial Jurídica de Chile. 78p.

¹⁰⁹ *Ibíd.*, 82p.

¹¹⁰ *Ibíd.*, 87p.

ley”¹¹¹. Ahora bien respecto de su sanción y conforme a las reglas generales, esta correspondía a la anulabilidad del acto, la cual se proponía para castigar la comisión de este ilícito administrativo.

Como se ha mencionado, fueron pocos los abogados que rescataron esta doctrina, debido a la imposibilidad de sancionar la referida conducta puesto que “no se han creado los tribunales administrativos previstos por la Constitución Política”¹¹² por lo cual sólo resta recurrir ante “la propia autoridad que lo ha dictado [el acto], para que o deje sin efecto y cuyo resultado depende de su propia voluntad”¹¹³; no obstante quienes tuvieron en cuenta esta argumentación del derecho público, plantearon que la aplicación de la requisición para la implementación del programa económico de la Unidad Popular resultaba inválida ya que constituía “una desviación de poder y, por ende, un abuso de autoridad”¹¹⁴, ello porque a juicio de quienes formulaban esta tesis, la definición de lo que correspondía a la “desviación de poder” se adecuaba a varios de los aspectos observados en los actos de gobierno, puesto que en efecto las actuaciones de la autoridad se verificaban en el ejercicio de las competencias legales, acatando la normativa comprendida en el Decreto Ley 520 y los textos complementarios; sin embargo afirmaban que los fines perseguidos por la

¹¹¹ *Ibíd.*, 89p.

¹¹² LÓPEZ.J. *Op. Cit.*, 32p.

¹¹³ *Ídem.*

¹¹⁴ PEDRALS, A. y MASSONE, P., *Op. Cit.*, 20p.

administración eran distintos a los objetivos propuestos originalmente por la regulación, ya que la finalidad tenida en vista por la ley no era otra que la de posibilitarle a todos los habitantes de la República un mayor bienestar social a través de un mayor bienestar económico, que se obtenía gracias a la regulación económica, siendo este el fin buscado por estas regulaciones. Bajo el criterio de estos autores, la aplicación de la medida por parte del gobierno no se condecía con la búsqueda de mejoras en la calidad de vida gracias a la intervención económica, sino que en realidad la requisición se aplicaba, equívocamente, como modo de adquirir la propiedad con el objeto de abolir la propiedad privada de los más importantes capitales del país para integrarla al área de la propiedad social, que pasaría a integrar la propiedad estatal.

El denominador común entre quienes se oponían al uso de la requisición, era que consideraban que la utilización de esta medida administrativa era en realidad un artificio jurídico forzado por el ejecutivo. Esto debido a que la regulación de la requisición se encontraba, a su juicio, tácitamente derogado; o como segunda alternativa, porque bajo sus consideraciones la aplicación de estos preceptos contravenía los cimientos del ordenamiento jurídico nacional; y en último término, porque al momento de decretar la medida, la administración estaba observando finalidades distintas a las queridas por la norma original. Como fuere, no eran pocos los juristas que terminaban sosteniendo que los

actos del Ejecutivo eran ilegales, e incluso inconstitucionales en el Estado de Derecho vigente.

Sobre la legalidad de estas actuaciones la totalidad del aparato jurisdiccional, tanto desde su dimensión judicial como administrativa y constitucional, tuvo algo que decir.

III.5. Reacción de la Jurisprudencia Judicial y de la Jurisprudencia Administrativa. Controles de Legalidad.

Fueron los Tribunales, la Contraloría y el Consejo de Defensa del Estado quienes primero se pronunciaron sobre la legalidad de los decretos de requisición dictados por el ejecutivo, debiendo velar porque dichas resoluciones respetaran los derechos que los particulares tenían frente al Estado, como también garantizando que no resultaran contrarios a la sistemática del marco legal imperante.

Las resoluciones emanadas por estos organismos no estuvieron exentas de polémica, ya que las decisiones adoptadas eran dispares a la hora de señalar la legalidad de los actos del ejecutivo. Esto provocaba que adherentes y

oposidores apelaran a la resolución más conveniente para sus intereses; se afectaba así el principio de certeza jurídica ya que unos y otros alegaban por igual que lo adverso sólo se trataba de manifestaciones de índole política alejadas del derecho, pues partidarios y opositores acusaban que la politización había alcanzado a los órganos que debían resguardar la legalidad.

III.5..a. **Control de Legalidad: Pronunciamientos de los Tribunales y de la Corte Suprema.**

El rol desempeñado por los Tribunales de Justicia fue quizás el más criticado por parte del gobierno y sus adherentes. Esto puede atribuirse a diversas causas, atribuyéndolo principalmente al hecho de que constantemente se producían conflictos de competencia entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo; dichos conflictos de competencia pueden explicarse por múltiples factores tales como la existencia de los Tribunales de Comercio, que era tribunales especiales de carácter administrativo que no contaban con una regulación indubitada en cuanto a lo que a sus atribuciones se refería, por ello se discutía en la doctrina y en la jurisprudencia emanada desde los tribunales inferiores del país, si eran o no los llamados a conocer de las diversas

cuestiones que se originaran a raíz de los decretos de requisición dictados por el Presidente, en paralelo la Corte Suprema rechazaba tajantemente esta tesis a través de fallos en que resolvía los recursos de queja que los propietarios afectados interponían. Esto porque a juicio del máximo tribunal, el mencionado tribunal administrativo no contaba con un reglamento que privara a otros tribunales del conocimiento de estos asuntos y porque era deber del Poder Judicial proteger y garantizar el derecho de propiedad consagrado en la Constitución, siendo esta uno de los argumentos de mayor peso aportados al debate; se agregaba como causal de los conflictos de competencia el hecho de que las decisiones tomadas por los tribunales de justicia no siempre resultaron concordantes con las políticas adoptadas por la administración.

A lo anterior debía sumarse la abundante y poco sistemática normativa, por lo que se agregaba al conflicto, el hecho de que también los afectados utilizaban todas las herramientas que ponía a su disposición el sistema jurídico chileno, considerando tanto los instrumentos que el propio marco legal de la requisición establecía y otros que se encontraban consagrados en la justicia administrativa, la civil y la criminal, sin olvidar los recursos previstos por la legislación ordinaria; así, en sede administrativa los propietarios de las empresas requisadas interponían recursos de reconsideración¹¹⁵ ante el

¹¹⁵ “Art. 33: Contra las resoluciones dictadas en única instancia no existe otro recurso que el de la reconsideración, la que deberá fundarse en nuevos antecedentes de hecho o derecho que no hayan sido considerados y que deberá interponerse dentro de plazo de cinco días de notificada la resolución.”

director de la DIRINCO, como también el pertinente recurso de apelación ante el Tribunal de Comercio¹¹⁶, o la solicitud frente a la Contraloría para que no se cursara la toma de razón¹¹⁷ del respectivo decreto; en sede civil se utilizaban las acciones posesorias para enervar la requisición; paralelamente con la intención de dejar la medida sin efectos de manera rápida, se interponían en sede criminal acciones por el delito de usurpación; como última ratio se interponía el recurso de queja o de casación frente a la Corte Suprema, aumentando las discrepancias en torno al conflicto de competencias.

Ésta contundencia de argumentos en disputa, se explica en gran parte a la sobre regulación inorgánica y asistemática, lo que confundía a los aplicadores de la normativa. No obstante ello, y paradójicamente, la controversia también podría explicarse por la falta de disposiciones que regularan el procedimiento contencioso administrativo que, conforme a la letra de la Carta Fundamental, debía ser conocido por los Tribunales Contenciosos Administrativos que se crearan, resolviendo los conflictos nacidos desde la administración; sin embargo la implementación de dicha judicatura nunca se verificó.

En Ley 17.066, 1969. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28778&tipoVersion=0>> [consulta: 11 agosto 2014]. El destacado es nuestro.

¹¹⁶ Ver pie de página N° 120.

¹¹⁷ Materia de estudio de la siguiente sección.

Sin explicar bien esta multiplicidad de razones al público en general, el gobierno sostuvo que en realidad las reacciones del Poder Judicial frente a sus medidas, respondían a motivaciones políticas que resultaban contrarias a la implementación del socialismo y no se justificaban por causas de índole jurídica, desconociendo e incluso impidiendo el cumplimiento de lo determinado por los tribunales inferiores del país que sí se apegaban al derecho existente. Frente a dichas interpelaciones el Poder Judicial contestaba señalando que sólo cumplía con su labor de hacer respetar el Estado de Derecho debido a que éste era constantemente burlado por el gobierno, aunque al igual que el Ejecutivo, tampoco se explayaba mayormente sobre las falencias del sistema jurídico chileno. En su lugar ambos poderes se enfrascaron en un arduo debate político que el Poder Judicial terminó por hacer público al responder a través de “El Mercurio”¹¹⁸ la réplica que el Ejecutivo hizo llegar al máximo tribunal, referido a un oficio enviado por éste el día 26 de mayo de 1973. En dicho documento la Corte hacía notar “...por enésima vez, la actitud ilegal de la autoridad administrativa en asuntos judiciales...”¹¹⁹, trasladando así la discusión jurídica - que era del todo pertinente por la amplia interpretación a la que estaban sujetos los preceptos involucrados - a la arena política, lo que inevitablemente quebrantó la relación entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo.

¹¹⁸ El Mercurio, Santiago, Chile, 26 de junio de 1973. En: PEDRALS. A. y MASSONE, P. *Op. Cit.*, 94p.

¹¹⁹ PEDRALS. A., y MASSONE. P. *Op. Cit.*, 79p.

Por todo lo anterior, y con el objeto de dilucidar los argumentos jurídicos envueltos en este conflicto, es conveniente analizar los conflictos que vinieron a, de cierta forma, sentar un precedente en cuanto a lo que la aplicación de las requisiciones se refería.

Para comenzar, corresponde referirse a la existencia del Tribunal de Comercio y sus actuaciones como una de las causales de los conflictos de competencia que se suscitaban entre ambos Poderes del Estado. Como se ha mencionado, dicho tribunal correspondía a uno de naturaleza especial con carácter administrativo, creado por la ley 17.066 el año 1969; se integraba por un abogado designado por el titular del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, quien ocupaba el cargo de presidente del Tribunal; también estaba constituido por un abogado designado por el Consejo General del Registro Nacional de Comerciantes Establecidos de Chile, y por un abogado del Consejo de Defensa del Estado; a su vez el mencionado Tribunal fue reglamentado por el Decreto N°299, sin embargo las directrices de su funcionamiento en términos generales, fueron establecidas en la ley que había dado origen al Tribunal mismo, señalando su integración, sede y recursos procedentes en el artículo 21¹²⁰. Dentro de los aspectos relevantes establecidos

¹²⁰ “Art. 21:

[...]

Las resoluciones del Director y de los delegados serán siempre apelables para ante un Tribunal especial integrado por un abogado del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción designado por el Ministro del ramo, que lo presidirá; por un abogado designado

por la normativa, se encontraba la posibilidad de interponer ante el director de la DIRINCO un recurso de reconsideración¹²¹ sobre lo que el mismo ya hubiera resuelto; lo que el director determinara respecto del recurso, también era apelable ante el Tribunal de Comercio, siendo ésta la última instancia puesto que la resolución evacuada no sería susceptible de recurso alguno.

La falta de una regulación clara respecto de la competencia, el funcionamiento y las atribuciones del tribunal administrativo en comento, derivó en un conflicto de competencia latente que se evidenció a inicios del año 1972, con la requisición de la Industria Manufacturera Chilena de Algodón Yarur, ya que su propietario decidió interponer un recurso de reconsideración ante el director de la DIRINCO, quien lo declaró improcedente; frente a ello el afectado

por el Consejo General del Registro Nacional de Comerciantes Establecidos de Chile, y por un abogado del Consejo de Defensa del Estado, designado por éste.

La **apelación** deberá interponerse dentro de quinto día hábil contado desde la notificación de la resolución que impuso la sanción, ante la misma autoridad que la dictó y, junto a la solicitud respectiva, deberá acompañarse comprobante de Tesorería de haberse cancelado un impuesto a beneficio fiscal ascendente al 5% de un sueldo vital mensual, escala A) para empleado particular del departamento de Santiago.

La apelación interpuesta en tiempo y forma suspende el cumplimiento de la sanción. La Dirección de Industria y Comercio podrá hacerse parte de esta instancia.

[...]

No obstante lo anterior, cuando la resolución apelada hubiere impuesto clausura o multa superior a diez sueldos vitales mensuales, el Tribunal, a petición de parte, podrá acceder a la vista de la causa oyendo a los abogados. En ningún caso procederá la suspensión de la vista de la causa. Dictada la resolución, el expediente será devuelto, dentro de tercero día, al Director de Industria y Comercio o a su delegado que hubiere conocido del asunto en primera instancia, para su cumplimiento.

Contra la resolución del Tribunal no procederá recurso alguno.

Corresponderá al presidente del Tribunal dirigir la marcha de éste, velar por su regular funcionamiento y por el estudio eficiente y despacho oportuno de los asuntos entregados a su decisión, y adoptar las medidas que convengan a tales fines...” El destacado es nuestro.

¹²¹ CORTE SUPREMA. 4 de enero de 1972. Revista Fallos del Mes. Año XIII, Número 158 (1972). 329p. (CONSIDERANDO 3°, 329p.)

prosiguió con la vía procesal establecida, interponiendo el pertinente recurso de apelación frente al Tribunal de Comercio, que por mayoría determinó no acoger el recurso¹²².

Para dejar sin efecto esta última resolución, el dueño de la industria interpuso un recurso de queja frente a la Corte Suprema, pues ya había agotado todos los recursos procesales contemplados por la ley. Frente a este recurso, la administración optó por plantear una cuestión previa correspondiente a la competencia que el máximo Tribunal tenía para conocer del asunto, ya que argumentaba que el Tribunal de Comercio se trataba de un Tribunal de Alzada de carácter administrativo, y no de orden judicial por lo que “no está bajo la superintendencia directiva, correccional, disciplinaria y económica”¹²³ que la ley confiere a la Corte Suprema sobre todos los tribunales del país. Esta argumentación no fue considerada como concluyente por parte del supremo Tribunal, por lo que en su considerando 7° señaló que por autodesignarse el Tribunal Especial como “Tribunal de Comercio de 2ª Instancia, es un órgano jurisdiccional de aquellos que el art. 86 de la Constitución Política denomina genéricamente “los Tribunales de la Nación” y somete a la superintendencia directiva, correccional y económica de la Corte Suprema...”¹²⁴, agregando en su considerando 8° que “esta Corte en diversas oportunidades anteriores ha

¹²² *Ibid.*, (CONSIDERANDO 5°, 330p.)

¹²³ *Ibid.*, (CONSIDERANDO 5°, 330p.)

¹²⁴ *Ídem.*, (CONSIDERANDO 7°).

reconocido su competencia para conocer y pronunciarse sobre los recursos de queja interpuestos –como el traído en relación- en contra de los integrantes del mencionado Tribunal Especial”¹²⁵.

Ahora bien, es pertinente señalar que dentro de las defensas de fondo esgrimidas por la administración, se señaló que el artículo 21 delimitaba las sanciones que eran susceptibles de ser apeladas, siendo estas la multa, la clausura y el comiso, no mencionando la requisición; al respecto la Corte determinó que dicha interpretación restrictiva no podía desprenderse del espíritu de la ley, ya que el artículo 3° del reglamento pertinente declaraba **“siempre apelables las resoluciones del Director”**¹²⁶.

Debido a todo lo ya señalado, la Corte resolvió acoger el recurso de queja ordenando al director de la DIRINCO elevar los antecedentes al Tribunal de Comercio para que conociera del asunto. Frente a esta resolución parte de la doctrina reaccionó críticamente, señalando además que las resoluciones apelables ante el Tribunal de Comercio eran aquellas que determinaban sanciones por ilícitos económicos y “el acto requisitorio contenido en la Resolución de DIRINCO N° 702 no constituye una sanción sino una medida de

¹²⁵ *Ídem.*, (CONSIDERANDO 8°).

¹²⁶ *Ibíd.*, (CONSIDERANDO 11°, 331p.)

regulación económica”¹²⁷, agregando que dicha medida era procedente “cuando las necesidades de la distribución así lo exijan para que los productos, manufacturas o mercaderías de primera necesidad o de uso o consumo habitual lleguen fácil y oportunamente a los consumidores”¹²⁸. No obstante, este argumento no fue considerado por los magistrados del máximo Tribunal.

Habiendo la Corte Suprema ordenado conocer y resolver al Tribunal de Comercio de 2ª Instancia, se verificó el problema de que este tribunal colegiado no conseguía ponerse de acuerdo para resolver que ocurriría con la industria en cuestión, produciéndose una dispersión de votos. Debido a esto su propietario nuevamente recurrió ante el máximo Tribunal que determinó un mecanismo¹²⁹ de cómputo de los votos del Tribunal de Alzada, indicando que primero se debía privilegiar la opinión fundada que contara con la mayoría de votos, es decir, dos votos; de no ocurrir aquello se debería determinar fundadamente cuál de las tres opiniones se excluiría, el juez a quien se le excluyera la opinión debía sumarse a una de las dos opiniones restantes. En el evento de que no se pudiera determinar cuál de las tres opiniones debía ser la excluida, se debía votar la opinión del Presidente del Tribunal para ver si ésta obtenía mayoría configurando la sentencia; en caso de que esto no ocurriera la opinión del

¹²⁷ ESPINOZA, R. 1972. La Requisición de los monopolios Textiles y un fallo de la Corte Suprema. Revista de la Universidad Técnica del Estado vol.7: 98 y 99.

¹²⁸ CONTRALORIA, Dictámenes N°43.313 y N°56.367 de 1971. En ESPINOZA, *Op. Cit.*, 99p.

¹²⁹ CORTE SUPREMA. 15 de noviembre de 1972. Revista Fallos del Mes. Año XIII, Número 168 (1972). ps. 272 y 273.

Presidente debía ser excluida de la votación, quedando obligado a escoger alguna de las restantes. Por lo tardío de la resolución judicial que determinó este engorroso procedimiento, la industria no fue devuelta durante la gestión de Allende, siendo intervenida militarmente después del 11 de septiembre de 1973.

Por otro lado la diferencia de criterios entre los tribunales inferiores y el máximo tribunal del país, se manifestó con claridad el año 1973 en virtud de la requisición que afectó a la Industria Nacional de Rayón S.A. (en adelante Rayonhil). Dicho establecimiento fue ocupado el año 1971, el mismo año el gobierno decreto la requisición del establecimiento respaldando la medida de presión; al respecto el propietario inició una reclamación administrativa frente a la Contraloría que fracasó gracias a un decreto de insistencia evacuado desde el gobierno. Debido a esta situación el propietario entabló un interdicto posesorio de restitución contra los ocupantes del inmueble, accionando además por la correspondiente indemnización de perjuicios que el actuar del gobierno y los trabajadores hubieran significado. Ya demandado, el gobierno interpuso una excepción de incompetencia donde “en forma vaga invocó, que los tribunales ordinarios carecían de jurisdicción para conocer de estas acciones, porque el acto de requisición era un acto de autoridad que importaba el ejercicio de la potestad administrativa del Presidente de la República y que, por lo tanto, los tribunales ordinarios carecían de jurisdicción para conocer de esta

controversia”¹³⁰. Dicha excepción fue acogida por el Juzgado de Letras correspondiente y también por la Corte de Apelaciones de Santiago, ya que el conocimiento de la causa implicaba que los tribunales debían pronunciarse sobre la “legalidad o ilegalidad del acto administrativo subyacente”¹³¹, siendo una facultad que no les estaba entregado dentro de las materias de su jurisdicción; la tesis afirmada por estos tribunales era que no correspondía a la justicia ordinaria enervar los actos de autoridad, que correspondían a “aquellos actos que involucran el uso de la autoridad pública”¹³².

Agotadas las instancias, la industria decidió recurrir de casación en el fondo ante la Corte Suprema ya que la acción invocada en primera instancia se sostenía en un asunto de naturaleza civil, en cuanto se trataba del derecho de propiedad consagrado en la Carta fundamental y en el Código Civil, en cuyo caso resultaban competentes los tribunales civiles, señalando que “si bien no pueden dejar sin efecto un acto administrativo, porque carecen de facultad para ello, pueden estimar que carece de eficacia si se demuestra que viola la Constitución Política y las leyes de la República...”¹³³. A esto la Corte agregaba que el hecho de que la justicia ordinaria se declarara incompetente “sería

¹³⁰ CORTE SUPREMA. 5 de septiembre de 1973. Revista Fallos del Mes. Año XV, Números 178 y 179 (1973). 172p. (VISTOS, 173p.).

¹³¹ FAUNDEZ, J. *Op. Cit.*, 252p.

¹³² *Ibíd.*, 166p.

¹³³ CORTE SUPREMA. 5 de septiembre de 1973. Revista Fallos del Mes. Año XV, Números 178 y 179 (1973). 172p. (CONSIDERANDO 2°, 174p.)

desconocer la obligación primordial que el Poder Judicial tiene de hacer justicia, y de hacer respetar las garantías constitucionales y los derechos de los habitantes que la ley somete a su protección y cuidado”¹³⁴. Ahondando en este razonamiento, el considerando 10° del mismo fallo indicaba que la doctrina administrativista respaldaba esta postura de manera unánime, ya que los juristas admitían que la justicia ordinaria contaba con las competencias necesarias para apreciar la fuerza obligatoria de los decretos y los restantes actos de autoridad sobre los cuales recayera su decisión, por ello, y citando a don José Ubierna, los ministros expresaban que “la jurisdicción administrativa está limitada por el derecho civil. Así, cuando la cuestión suscitada por el acto administrativo versa directamente sobre la propiedad, posesión, servidumbre o cualquiera de los demás derechos reales o acerca de alguno de los personales entra en el terreno de lo contencioso ordinario”¹³⁵.

A su vez el máximo tribunal aceptaba que en la práctica jurisprudencial los tribunales ordinarios habían resuelto que **no podían anular** un acto administrativo ilegal, pero que en el caso particular **sí podían prescindir de aplicar tales actos**. Se respaldaban para ello en diferentes juristas que sostenían esta posición; así por ejemplo, citaban a don Enrique Silva Cimma

¹³⁴ *Ídem.* (CONSIDERANDO 9°, 175p.)

¹³⁵ UBIERNA, J. *En:* Lo Contencioso Administrativo. *En:* CORTE SUPREMA. 5 de septiembre de 1973. Revista Fallos del Mes. Año XV, Números 178 y 179 (1973). 172p. (CONSIDERANDO 9°, 175p.).

que afirmaba que “Corresponde, no obstante, a la justicia ordinaria apreciar la fuerza obligatoria de los preceptos de la ley y los decretos que deben aplicarse en las contiendas sometidas a su decisión, puesto que si se privara a los jueces de la libre apreciación quedarían impedidos de ejercer cumplidamente sus funciones”¹³⁶. No obstante ello los magistrados no desconocían la existencia de desacuerdo en la doctrina respecto de la materia señalando que, por ejemplo y por el contrario, don Alejandro Silva Bascuñan afirmaba que los tribunales no tenían atribuciones para dejar sin efectos los actos decretados por el Presidente de la República ya que de sostener lo contrario, se estaba reconociendo al Poder Judicial la atribución de entrometerse en los asuntos propios y privativos del Poder Ejecutivo.

Frente a esta discusión doctrinaria, los jueces incorporaban dos argumentos que menoscababan lo afirmado por Silva Bascuñan; estos eran, en primer término el hecho de que debía observarse la normativa conforme a la jerarquía correspondiente, siendo aceptado por la totalidad del sistema jurídico chileno el hecho de que la Constitución y las Leyes eran jerárquicamente superiores a la legislación administrativa emanada por el Presidente de la República; aclarado esto, destacaban los aspectos involucrados que se encontraban en la Carta fundamental, resaltando que la ausencia de Tribunales Administrativos no implicaba en caso alguno la falta de competencia que usualmente la

¹³⁶ SILVA, E. En: CORTE SUPREMA. 5 de septiembre de 1973. Revista Fallos del Mes. Año XV, Números 178 y 179 (1973). 172p. (CONSIDERANDO 9º, 176p.)

jurisprudencia esgrimía para no conocer de los asuntos. Esto debido a que lo la Constitución preceptuaba que “Habrá Tribunales Administrativos formados por miembros permanentes, para resolver las reclamaciones que interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas **y cuyo conocimiento no esté entregado a otros Tribunales** por la Constitución o las leyes. Su organización y atribuciones son materias de ley”¹³⁷; en efecto la materia no se encontraba entregada a ningún tribunal, pues el legislador aún no había creado los mencionados tribunales, por lo que siguiendo la regla general, supletoriamente correspondía a la justicia ordinaria conocer y resolver tales asuntos.

Finalmente el 5 de septiembre de 1973, la Corte Suprema terminó por acoger el recurso de casación en el fondo interpuesto por la Industria Rayonhil, ordenando al tribunal *ad quo* dictar la respectiva sentencia de reemplazo, lo cual no alcanzó a verificarse en democracia.

Otra resolución relevante fue la dictada el 26 de Julio de 1972 por el máximo Tribunal, que conoció un recurso de queja interpuesto por Gerardo Garrido Rojas, dueño de una industria requisada; con éste el actor buscaba subsanar la actuación del Noveno Juzgado del Crimen de Santiago. En los hechos el

¹³⁷ CHILE. Presidente de la República. 1925. Ley sin número: Constitución Política de la República de Chile de 1925, 28 de septiembre de 1925. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=131386&tipoVersion=0>> [consulta: 25 de septiembre de 2014]

afectado se había querellado por el delito de usurpación ante el competente tribunal del Crimen, motivado principalmente porque era el procedimiento penal el que más rápido retrotraía los efectos de los decretos de Requisición¹³⁸; en el caso concreto, el afectado alegaba que la ocupación de su establecimiento era ilegal ya que se había originado en el contexto de una huelga ilegal y que fue dicha ocupación la que fue indicada como causal para decretar su requisición. Para el dueño del establecimiento los hechos descritos se subsumían en el tipo penal de la usurpación, que correspondía al apoderamiento de la propiedad inmueble con o sin violencia, a esto agregaba que la mencionada ilegalidad había sido amparada por la autoridad mediante un acto administrativo. Esta alegación posibilitaba que en el mismo procedimiento se realizaran los requerimientos de restitución de la propiedad ocupada junto con las indemnizaciones pertinentes; no obstante el Tribunal del Crimen rechazó pronunciarse sobre el asunto bajo el argumento de que el procedimiento no había llegado al estado de plenario, ya que el juzgador consideraba que ésta era la etapa procesal pertinente para que la acción civil pudiera ser conocida por el juez del crimen; este argumento fue rechazado por la Corte Suprema ya que en sus palabras, aceptar este razonamiento “significaría que la acción civil restitutoria, que sólo puede ser ejercida ante el Juez que conoce del proceso criminal, sería un derecho ilusorio cuando el proceso no llegara al estado de plenario [...] lo que acarrearía la nefasta consecuencia de que las cosas

¹³⁸ FAUNDEZ, J. *Op. Cit.*, 253p.

usurpadas quedarían en poder del usurpador, cuando el proceso no llegara a plenario”¹³⁹. Hecho este razonamiento, el máximo Tribunal no ordenó dictar sentencia de reemplazo, pues en su lugar estuvo por acoger todas las pretensiones penales y civiles del querellante.

Pese a lo ya descrito, el aspecto más importante del fallo en comento radicó en que en él, el máximo Tribunal realizó un análisis extrajurídico del conflicto, teniendo en consideración el complejo panorama que con el mecanismo de la requisición se había configurado en torno al derecho de propiedad, manifestando en el considerando 4° de la sentencia que “mientras se mantenga en nuestro país el régimen de propiedad privada que determina la Constitución y las leyes, es obligación primordial de los tribunales -como corresponde hacerlo en un estado de legalidad- prestar, también, la debida protección a los derechos referentes al dominio de los inmuebles cuando se encuentran amagados”¹⁴⁰. Guiados por esta inquietud, de manera excepcional en el considerando previo la Corte instruyó a todos “los tribunales del país para que presten especial atención a los procesos que se siguen por el delito de usurpación, actuando con la mayor diligencia y celeridad en la instrucción de los mismos”¹⁴¹; esto como resultado del acuerdo alcanzado el 20 de marzo de

¹³⁹ CORTE SUPREMA. 26 de julio de 1972. Revista Fallos del Mes. Año XIII, Número 164. (1972). 148p. (CONSIDERANDO 11°, 152p.)

¹⁴⁰ *Ídem.* (CONSIDERANDO 4°, 150p.)

¹⁴¹ *Ídem.* (CONSIDERANDO 3°)

1972, en el cual la Corte “acordó dirigirse a las Cortes de Apelaciones a fin de que instruyan a los jueces de sus respectivas jurisdicciones en el sentido de que deben proceder a instruir los procesos del caso y actuar con la mayor diligencia en la investigación de delitos de usurpación violenta de que les corresponde conocer”¹⁴². Dicha instrucción fue distribuida prontamente en la circular N° 664 de la Corte Suprema.

Observados los tres casos de industrias afectadas, resulta difícil determinar si los tribunales presididos por la Corte Suprema, estaban en efecto, defendiendo una posición política cayendo en el vicio del activismo judicial, o si por el contrario, sólo estaba tutelando el respeto a la legalidad vigente; esto porque el gobierno al trastocar el derecho de propiedad, afectó los cimientos políticos y sociales que habían regido la historia de nuestro país desde la independencia. En justicia, se debe señalar que las sentencias desarrolladas tanto por los tribunales inferiores, como las de las más altas magistraturas, fueron fundadas en cuanto a lo que al Derecho toca, pues en la dictación de todos los fallos se apreciaba un respeto a los cuerpos legales que regían en nuestro ordenamiento jurídico, recayendo la controversia en cuestiones de interpretación normativa, y no sobre si la judicatura observaba o no la ley.

¹⁴² CORTE SUPREMA. 26 de julio de 1972. Revista Fallos del Mes. Año XIII, Número 164. (1972). 148p., en pie de página.

III.5.b. **Control de legalidad: El Rol de la Contraloría.**

La posición de rechazo a los decretos administrativos también fue adoptada por la Contraloría General de la República, que entonces era presidida por don Héctor Húmeres. Este organismo tenía como atribución determinar la legalidad de las disposiciones formuladas por el ejecutivo a través del procedimiento de toma de razón, realizando un análisis abstracto de la norma que se limitaba a la observación del Derecho, sin considerar la apreciación de los hechos. Esta labor era un mecanismo de control al poder del Presidente ya que se debía examinar que lo decretado estuviera legalmente fundado sin que resultara antojadizo o un mero capricho de la administración.

Los decretos de requisición correspondían a una de las formas de legislación desarrollada por el ejecutivo por lo que eran objeto de la toma de razón. Realizado el trámite, constantemente se devolvían sin tramitar los decretos del Ejecutivo, lo que significaba que la Contraloría no consideraba legales lo dictaminado por el Presidente por lo que en consecuencia no llevaba a cabo la toma de razón. Al respecto algunos han afirmado que esta actitud de la Contraloría no resultaba del todo legítima ya que el órgano iba más allá del mero estudio de la juridicidad de los decretos, pasando a analizar también los hechos que se invocaban en los decretos que debían ser fiscalizados; sobre tal

cuestión algunos plantearon que la Contraloría “no había desarrollado lineamientos claros en relación a lo que la revisión de hechos implicaba. Más aún su práctica no era siempre consistente. En algunas áreas, como la seguridad del Estado, su enfoque era relativamente flexible. En materias relacionadas con el derecho del trabajo y la regulación económica, sin embargo la Contraloría invariablemente revisaba los **hechos** subyacentes en los decretos del gobierno”¹⁴³. Esto resultaba tremendamente contradictorio con la función que se le había asignado al órgano de control, la cual correspondía a la realización un análisis eminentemente formal; sin embargo en derecho estricto nada impedía que se llevara a cabo un examen concreto sobre las condiciones fácticas que motivaban el acto requisitorio.

A ésta aprensión del gobierno se sumaba el hecho de que la Contraloría ya había admitido la legalidad de la requisición como medida administrativa durante la década precedente; con ello las voces que atribuían a motivaciones políticas el rechazo de la toma de razón, tomaban fuerza y se multiplicaban.

Pese a tales recelos, la Contraloría no cambió sus criterios y continuó devolviendo sin tramitar los decretos requisitorios con los mismos argumentos jurídicos durante todo el período de Allende. Esto sólo podía implicar dos posibilidades, la primera es que la Contraloría sólo actuaba dentro de sus

¹⁴³ FAUNDEZ, J. *Op. Cit.*, 242p. El destacado es nuestro.

competencias y conforme a Derecho, por lo que no debía tomar razón de los decretos; la segunda era que efectivamente el órgano contralor había abandonado el papel que el Estado le había encomendado pasando a ser un actor político más dentro de la convulsionada sociedad. Con el fin de dilucidar esta interrogante es pertinente examinar acabadamente las resoluciones entregadas por la institución referidas a la materia.

A modo de introducción, se debe indicar que la Contraloría se refirió a los decretos de Requisición centrándose en tres aristas: la primera correspondía a establecer qué era lo que efectivamente significaba la Requisición como medida administrativa y si esta se ajustaba o no al derecho existente; la segunda apuntaba a contrastar los hechos esgrimidos por la autoridad con aquellos que la ley había establecido como causal de la requisición; y por último buscó determinar si los decretos, en su texto, se ajustaban a las formalidades establecidas por la ley.

La Contraloría definía que entendía por requisición en la resolución 66412 del 7 de septiembre de 1972, en ella se devolvían sin tramitar resoluciones de la DIRINCO ya que a juicio del organismo contralor, el servicio objetado confundía las institución de la expropiación con la de la requisición, que era la medida que se estaba decretando. La confusión se originaba por las atribuciones que se les otorgaban a los interventores que debían administrar las industrias requisadas.

En los decretos la DIRINCO facultaba a dichos interventores para disponer de los bienes afectados por la medida e incluso enajenarlos, lo que excedía las facultades que la ley otorgaba a los interventores encargados de los establecimientos requisados, puesto que la requisición solo afectaba las facultades de uso y goce, y sólo en el caso del inmueble mismo la de disposición, ya que la medida obligaba a la disposición de los frutos del establecimiento productivo; así la Contraloría distinguía la expropiación de la requisición, definiendo la requisición como “una medida esencialmente transitoria, cuyo objetivo, en los casos en que afecta a establecimientos industriales, es subsanar una situación de desabastecimiento en el mercado de productos de primera necesidad, sea éste actual o eventual, o bien sancionar un ilícito económico”¹⁴⁴, en el mismo tenor continuaba diciendo “que la requisición no constituye una medida destinada a privar a los dueños del dominio de sus establecimientos, si no que **se trata de reemplazar momentáneamente la administración que ellos ejercían, por la del Estado**”¹⁴⁵. Para completar el análisis de este primer punto es necesario referirse a la cuestión de la legalidad de las medidas; al respecto la Contraloría consideraba legal la requisición de inmuebles como medida administrativa que garantizaba el correcto abastecimiento del mercado sancionando las conductas económicas ilícitas, para ello se fundaban en el Decreto 338 de 1945 del cual

¹⁴⁴ CONTRALORIA. Dictamen N°66412, 7 septiembre 1972. 2p.

¹⁴⁵ *Ibíd.*, 3p. El destacado es nuestro.

efectuó la toma de razón, este autorizaba legalmente la requisición de inmuebles comprendiendo entre ellos a los establecimientos industriales; a juicio del ente contralor el cuerpo legal no se encontraba ni expresa, ni tácitamente derogado; con ello el fiscalizador contradecía a parte de la doctrina que afirmaba que dicho reglamento había perdido su vigencia en virtud de la reforma hecha por el Decreto Fuerza de Ley 173 del año 1953. En su pensar “el DFL N°173, de 1953, dejó expresamente vigentes los reglamentos y las normas de general aplicación aplicadas por el Presidente de la República para el funcionamiento del Comisariato General de Subsistencias y Precios, y de esta manera la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, como sucesora legal del Comisariato, y la Dirección de Industria y Comercio hoy día, en virtud de ese decreto con fuerza de ley, quedó facultada en términos expresos para aplicar los referidos reglamentos y normas generales mientras no fueron modificados o derogados por el Primer Mandatario...”¹⁴⁶; pese a la resistencia a esta interpretación por un sector de la doctrina, existían quienes compartían la opinión vertida por el organismo afirmando “que si bien las normas del Decreto N°338 podrían haber excedido las disposiciones del Decreto Ley N°520, ellas eran necesarias para la eficacia de la requisición, y además, no han sido

¹⁴⁶ SANTA MARÍA, R. 1972. Requisición de Industrias. Revista de Estudios Jurídicos de la Universidad Católica de Chile, vol.1 (1): 26.

dejadas sin efecto, sino que por el contrario, ha sido la propia ley la que ha ratificado su plena vigencia”¹⁴⁷.

La segunda arista de análisis por parte de la Contraloría trataba sobre los hechos esgrimidos por la autoridad al momento de decretar la requisición como medida. Es respecto de este punto que se producen las mayores discrepancias entre el gobierno y el órgano contralor, ya que bajo sus consideraciones, el ejecutivo no satisfacía lo requerido por la ley al momento de justificar y probar las causales de la medida requisitoria. Es sobre esta valoración de hechos dónde se produce la controversia jurídica entre opositores y oficialistas, pues a juicio de quienes respaldaban al gobierno el estándar pedido por la Contraloría en este aspecto, excedía con creces el requerido por la propia ley, sin embargo la norma resultaba poco clara. Así por ejemplo en la resolución 9958 de febrero de 1973, la Contraloría devolvía sin tramitar los decretos requisitorios que afectaban tanto a los establecimientos de la Compañía Industrial como a los de la firma de Aceites y Alcoholes Patria S.A., entregando como una de sus razones el “reparo de no encontrarse acreditada debidamente la paralización de todas las plantas elaboradoras de aceite de propiedad de las industrias afectadas”¹⁴⁸, esto porque la DIRINCO habría aducido la paralización basándose en las declaraciones de prensa realizadas por los dueños, lo que

¹⁴⁷ *Ídem.*

¹⁴⁸ CONTRALORIA. Dictamen N°9958, 6 febrero 1973. 1p.

significaba que se trataba de hechos públicos y notorios por lo cual, según la doctrina procesal asentada en el país, no necesitaban ser probados. Sin embargo la Contraloría no lo consideró así ya que en sus criterios, dicha doctrina era aplicable para las cuestiones de naturaleza contenciosa y los asuntos analizados no tenían dicha calidad, si no que se trataba de “un examen de constitucionalidad y legalidad de un acto de ese Servicio, que corresponde **privativamente** al Organismo Contralor a través de la toma de razón, que a su vez, debe ajustarse cabalmente a su misma jurisprudencia, cuanto porque esa misma jurisprudencia ha concluido reiteradamente que la paralización de actividades debe acreditarse por el medio idóneo, que para el efecto no es otro que la certificación del Inspector del Trabajo”¹⁴⁹, medios idóneos que no habían sido acompañados junto a los decretos.

En el mismo tenor la Contraloría también solicitaba pruebas que establecieran el desabastecimiento de los mercados de alguno de los productos de primera necesidad, ya que este era otro de los requisitos exigidos por la normativa para la implementación de la requisición. Esto era aún más difícil de probar para el gobierno ya que la DIRINCO sólo acompañaba documentos que demostraban bajas en la producción, pero no estudios de mercado que permitieran sospechar el desabastecimiento¹⁵⁰, por el contrario, en algunas

¹⁴⁹ *Ibíd.*, 2p.

¹⁵⁰ *Ídem.*

ocasiones estos antecedentes eran entregados por los mismos empresarios con el objeto de que la Contraloría no aprobara la toma de razón, consiguiendo así levantar la requisición.

El último elemento examinado por el órgano Contralor para determinar la legalidad del acto tenía que ver con la formalidad de nombrar oportunamente al funcionario que quedaría a cargo de la administración de la empresa requisada siendo nombrado interventor, lo cual en ocasiones era omitido en el decreto, dando una razón suficiente para devolver sin tramitar aquellas resoluciones.

No obstante lo anterior, de forma posterior el ejecutivo tenía la oportunidad de subsanar las falencias observadas a través de decretos de insistencia. Sin embargo bajo el criterio de la Contraloría, el gobierno no podía ejecutar las medidas requisitorias mientras no se realizara la toma de razón, y si desobedeciendo, el ejecutivo implementaba de igual manera el decreto, ordenaba retrotraer las actuaciones administrativas hasta la situación previa a la requisición, ya que en caso contrario el ejecutivo sería objeto de responsabilidad administrativa y eventualmente de responsabilidad civil e inclusive penal.

III.5.c. **Control de Legalidad: Informes del Consejo de Defensa del Estado.**

Otra de las instituciones que se pronunció sobre la legalidad de los actos de la administración fue el Consejo de Defensa del Estado, que tenía por obligación responder las solicitudes que efectuaban los propietarios afectados por la limitación de la requisición.

Fueron pocas las oportunidades en las que el Consejo debió pronunciarse acerca de la legalidad de las medidas aplicadas sobre la propiedad industrial durante la Unidad Popular. La primera de ellas tuvo ocasión con la expropiación que afectó a la Fábrica de Paños Bellavista de Tomé S.A. decretada por el ejecutivo tras haber recibido la respectiva solicitud e informe de la DIRINCO que establecía como causal de la requisición el hecho de que la industria en cuestión se encontraba paralizada desde septiembre de 1970, produciéndose el **desabastecimiento** de un producto de primera necesidad como lo era el textil.

Refiriéndose a ello el organismo expidió el Informe n° 848 en noviembre de ese año, en el cual declaraba legal la “expropiación” efectuada debido a que el Decreto Ley 520 también contemplaba la figura de la expropiación, lo que coincidía con lo dispuesto en el Decreto Supremo 1262, texto refundido cuya aplicación contaba general aceptación doctrinaria.

La consulta dirigida al Consejo planteaba entre otras cuestiones, que dicha expropiación no cumplía con los requisitos exigidos por la regulación imperante ya que no se contemplaba en los decretos de requisición la indemnización **previa** exigida por la ley, por lo que la medida podía ser objetada por inconstitucionalidad; a juicio del Consejo esto no tenía “mayor fundamento, ya que será propio del procedimiento expropiatorio que se inicia discutir el monto de la indemnización correspondiente”¹⁵¹. La opinión vertida por el organismo parece acertada, ya que en el caso concreto, efectivamente se cumplían la causal de desabastecimiento que posibilitaba la medida. Contrariamente el análisis normativo efectuado no parece del todo correcto, ya que aunque la expropiación y la requisición son figuras jurídicas de difícil diferenciación éstas no configuran una misma institución, ya que la **expropiación** corresponde a la **privación del dominio previa indemnización**, mientras que la **requisición** es la **afectación de la propiedad con las que se limitan las facultades de dominio que posteriormente da lugar a la correspondiente indemnización** por el aprovechamiento del uso y goce de los bienes requisados, así como también la limitación de la facultad de disposición.

Pese a la distinción hecha, se comparte la apreciación del Consejo en cuanto a considerar legal el acto por verificarse las causales necesarias para la

¹⁵¹ CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. 1973. Memoria del Consejo de Defensa del Estado. Correspondiente a los años 1951 a 1970. Chile, Editorial Andrés Bello. 536p.

expropiación. Al respecto es pertinente indicar que el análisis de legalidad desarrollado hubiese sido más adecuado realizándose en dos fases, y del mismo modo debió haberse efectuado la implementación de la medida decretada, ya que resultaba más concordante con el sentido de la regulación decretar, en un primer momento la requisición de la industria sin privar de dominio a los dueños de la industria hasta que, al igual que en toda expropiación, se cumpliera con el pago del monto indemnizatorio correspondiente al perjuicio que ocasionaba la privación del dominio por utilidad pública transfiriéndolo al Estado, ya que si bien el órgano señalaba que la Carta había establecido que no era obligatorio dar la indemnización de forma previa, tal apreciación resulta equivocada, pues la exención establecida en el artículo 10 número 10 de la Constitución, sólo se contemplaba para las expropiaciones de predios rústicos¹⁵², respecto de los cuales se podía pagar una parte del monto antes de que la expropiación se efectuará, o en el momento, pudiendo pagarse el saldo en un plazo que no excediera los treinta años.

No obstante, como se ha dicho, el informe 848 fue el primero de los desarrollados en los que el Consejo manifestó su opinión jurídica fundada

¹⁵² “Artículo 10 n°10:

[...]

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 ...”

respecto de otras industrias expropiadas, siendo dichos informes cronológicamente ordenados, los siguientes¹⁵³:

- Informe n°889: También de 1970, busca complementar el informe n°848, señalando que sólo se sujetan a la expropiación el establecimiento industrial y los activos indispensables para su funcionamiento, como las maquinarias involucradas en la producción, estableciendo de manera expresa que en ningún caso podrán expropiarse las acciones que constituyen la sociedad. ya que con ello se estarían excediendo los fines perseguidos por la norma 1262, excediendo al mismo tiempo las facultades atribuidos por tal regulación. En cuanto al resto del informe, en nada altera lo establecido en el precedente.

- Informe n°219: De marzo de 1971, establece la conformidad a derecho de la expropiación decretada para la Industria Fabrilana S.A., haciendo referencia directa a los informes evacuados durante 1970 en cuanto a los bienes que la expropiación puede alcanzar, y teniendo por causal el receso del establecimiento que abastecía de productos de primera necesidad, lo cual fue oportunamente acreditado por la DIRINCO. Sobre el momento de la indemnización el

¹⁵³ Contenidos en CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO, *Op. Cit.*, y del mismo organismo Memoria del Consejo de Defensa del Estado 1971-1990. 1995. Chile, Editorial Jurídica ConoSur.

informe no hace ninguna referencia, por lo cual no podemos sostener la salvedad hecha al informe n°848, que consistía en la procedencia de un decreto de requisición previo a la expropiación, ya que no se podía transferir dominio hasta que se pagará la indemnización respectiva si se quería actuar con estricto apego a derecho.

- Informe n°149: Evacuado en marzo de 1972, se refería a la expropiación de Hilanderías Andina S.A., que tenía por causal de la medida el incumplimiento de las meta de producción impuesta por el ejecutivo, siendo esta una obligación que constaba en un decreto supremo del Ministerio de Economía, lo que dotaba de legalidad y constitucionalidad a la medida, ya que la afectación de la propiedad estaba contemplada por el sistema jurídico.

Al igual que en el informe anterior, nada dice sobre el momento en que se debe pagar la indemnización, por lo que reiteramos la salvedad realizada al primer informe del organismo.

Como se observa, el Consejo nunca se refirió a la requisición propiamente tal, sino que siempre sus pronunciamientos se refirieron a las expropiaciones, y si bien todas fueron realizadas conforme a Derecho, no es menos cierto que la determinación de legalidad de los actos de gobierno fue laxa, ya que en estricto

rigor no podía proceder ninguna expropiación sin que se hiciesen previamente el pago de las indemnizaciones pertinentes, debido a que esta exigencia era, y es, un elemento definitorio de la expropiación. Esto no arrastraba la ilegalidad de las medidas, ya que las industrias afectadas efectivamente cumplían con las causales legales que hacían procedentes las requisiciones y las expropiaciones. Corresponde si, señalar que el Consejo no fue estricto en cuanto a lo que la exigencia de indemnización respectaba, pudiendo haberlo sido, o en su lugar haber corregido al ejecutivo determinando que este en una primera fase **transitoria**, aplicaría la medida de la requisición hasta que se encontrará resuelta judicialmente la cuestión de la indemnización, logrando abarcar así la exigencia de indemnización **posterior** que define a toda requisición (ya que lo que se paga es el uso y el goce por parte del Estado, y la limitación a la disposición), como también la indemnización previa que es sustancial en la expropiación, debido a que este acto priva definitivamente del derecho de dominio a los afectados, que no podían ejercer sus facultades de uso, goce y disposición respecto del bien afectado.

La confusión descrita, se explica por la regulación excepcional que regía a los predios rústicos, ya que se permitía pagar el monto indemnizatorio en un plazo de hasta treinta años, cuestión indiscutible pues estaba consagrada constitucionalmente.

III.6. Control de Constitucionalidad: Surgimiento del Tribunal Constitucional.

Con la Carta Fundamental de 1925 se incorporó a nuestro ordenamiento jurídico el recurso de inaplicabilidad por inconstitucionalidad, correspondiendo algunas atribuciones de dicho recurso al requerimiento de inconstitucionalidad propiamente tal; en ese sentido la propia Constitución mandataba la creación de un Tribunal Constitucional que conocería y resolvería dichos asuntos, lo que sin embargo no se concretó sino hasta la reforma constitucional de 1970, por lo que entre 1925 y aquel año fue la Corte Suprema la que supletoriamente debió conocer acerca de los conflictos de constitucionalidad a través del recurso de inaplicabilidad. No obstante el máximo Tribunal renunció a aplicar el recurso de inaplicabilidad que alegaran asuntos de forma, y consecuentemente el de inconstitucionalidad, ya que en su jurisprudencia no los acogía fundando dicha decisión en el hecho de que a juicio de la Corte, la Carta Fundamental sólo regulaba las acciones de inconstitucionalidad respecto del fondo de las normas, pues la lógica era que toda disposición que cumpliera con los requisitos de forma establecidos por la Constitución y las leyes, correspondía a una ley. Esta reflexión permitió considerar como válido un cuantioso número de legislación irregular, entre la cual se encontraban los decretos leyes que fueron promulgados durante la vigencia de la Constitución de 1925.

Para hacer frente a la jurisprudencia de la Corte Suprema, así como para dar cumplimiento a lo mandado por la Constitución, desde el mundo académico algunos abogados constitucionalistas comenzaron a plantear la necesidad de constituir efectivamente el Tribunal Constitucional, pues su inexistencia implicaba riesgos institucionales y económicos; así la doctrina proponía otorgarle al Tribunal que se creara competencias respecto de las inconstitucionalidades de forma, reforzando la eficacia de las acciones por inconstitucionalidades en el fondo, entregando, además, atribuciones para un control preventivo y un control ex-post. Además, fruto del tensionado contexto político, desde la academia se planteaba que este Tribunal además debía ser el llamado a dirimir las diferencias que pudieran tener lugar en la discusión de leyes entre el poder ejecutivo y el poder legislativo.

Todo lo anterior tuvo acogida tanto en el gobierno de Jorge Alessandri, como en la administración de Eduardo Frei Montalva, pero sólo logró concretarse al final del mandato de este último, gracias a la reforma constitucional de 1970, creando entonces el Tribunal Constitucional que finalmente contó con atribuciones tales como: las facultades de control de constitucionalidad preventiva de la ley, el control sobre los decretos con fuerza de ley, la inhabilidad de ministros y también tenía competencia para resolver las cuestiones de constitucionalidad que pudieran surgir entre los poderes colegisladores. En palabras del poder legislativo “el Constituyente en 1970,

modificó la Carta Fundamental a fin de crear un Tribunal Constitucional destinado a conocer en forma preventiva, con efectos generales, acerca de la constitucionalidad de los proyectos de ley, de los tratados y de los decretos con fuerza de ley”¹⁵⁴.

El Tribunal Constitucional estuvo en pleno funcionamiento desde el año 1971 hasta el fin del mandato del Presidente Salvador Allende; durante dicho período esta magistratura alcanzó a pronunciarse sobre dieciséis asuntos que fueron puestos bajo su conocimiento. Entre las mencionadas causas, uno de los asuntos ventilados ante ésta judicatura correspondió al conflicto que se originó a raíz del proyecto de reforma constitucional presentada por los senadores Juan Hamilton y Renán Fuentealba, que tenía por objeto dar una regulación concreta a la propuesta de “Las Tres Áreas de la Economía” planteadas en el programa del ejecutivo, debido a que transcurridos varios meses de gobierno, Salvador Allende y sus asesores aún no habían enviado el pertinente proyecto al Congreso, pues aún más, en los hechos dicho aspecto del programa político siquiera contaba con una propuesta legal, significando que sólo se estaba ante una declaración propagandística que había dado pie para múltiples controversias respecto de la propiedad, pues dicha parte del programa abría puertas a interpretaciones que se traducían en incertidumbre jurídica.

¹⁵⁴ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Rol N°15. 30 mayo 1973. [en línea] <<http://www.tribunalconstitucional.cl/wp/expedientes?rol=15-73>> [consulta: 30 mayo 2014] 74p.

III.6.a. Pronunciamiento sobre “Las Tres Áreas de la Economía”.

El Tribunal Constitucional debió conocer el conflicto que se originó a raíz de “Las Tres Áreas de la Economía” en mayo de 1973, en la causa Rol número 15 ya que el presidente de la República envió un requerimiento de inconstitucionalidad para oponerse al proyecto de reforma constitucional presentado por los senadores Renán Fuentealba y Juan Hamilton el día 10 de octubre de 1971¹⁵⁵ que buscaba regular la forma en que se implementaría esa propuesta del programa de gobierno, que entre otros aspectos involucraba la regulación de la Requisición.

El polémico proyecto nuevamente intervenía el artículo 10 de la Constitución estableciendo que todas las expropiaciones, nacionalizaciones o requisiciones deberían ser realizadas por ley, señalando a grosso modo que “La ley determinará las empresas de producción de bienes o servicios que se podrán incorporar al área social de la economía y de los cuales será dueño el Estado, como representante de la comunidad nacional y los que formarán parte del área

¹⁵⁵ BRUNA, S. 1976. La Legalidad Vencida. México, Ediciones Era. 184p.

mixta, que pertenecerán en conjunto al Estado y particulares. Los demás integrarán el área privada, dominio de los particulares”¹⁵⁶.

El artículo 10 de la Carta vigente al comienzo del gobierno¹⁵⁷ establecía diversos derechos y garantías, siendo relevante para la materia en estudio su numeral 10° que consagraba:

“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 públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes.

Cuando el interés de la comunidad nacional lo exijan(*sic*), la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de

¹⁵⁶ GOMEZ, J. [s.a]. Democracia y Propiedad en Chile 1925-1973. [en línea] <http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_II_promocion_19972000/Gomez_JC_1.pdf> FLACSO. [consulta: 12 septiembre 2013] ps. 390 y 391.

¹⁵⁷ El mismo numeral fue complementado en julio de 1971, incorporando las afectaciones relacionadas con la Industria de la Gran Minería, manteniéndose lo preceptuado para el resto de las propiedades, lo que no es el objeto en estudio por lo que se reproduce el texto sin dicha modificación.

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 indemnización¹⁵⁸.

Este numeral fue objeto de interpretaciones amplias durante el gobierno de la Unidad Popular del mismo modo en que lo fue durante la precedente administración demócrata cristiana, lo cual a juicio de los juristas de oposición resultaba en una pérdida de la certeza jurídica en lo que al derecho de propiedad se refería. La propuesta de reforma de los senadores Hamilton y

¹⁵⁸ Ley 16.615 que reformaba la Constitución de 1925. 1967. [en línea] <file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/LEY-16615_20-ENE-1967%20(1).pdf.> [consulta: 01 junio 2014]

Fuentealba buscaba dar solución a dichos problemas de seguridad jurídica, para lo que en el articulado de su propuesta modificaban sustancialmente el transcrito numeral y también alteraban radicalmente la institución de la requisición, estableciendo una regulación más abundante que venía a limitar y reglar las facultades de dominio que podía ejercer el Estado y la forma en que podía hacerlo. Así en las diversas letras del artículo 1° de la propuesta, se observaban importantes innovaciones, siendo las más relevantes la forma en que debían llevarse a cabo las nacionalizaciones de la gran minería y la forma en cómo se debían ejecutar las indemnizaciones correspondientes; las concesiones que sobre los minerales recayeran garantizando al concesionario derechos y estableciendo obligaciones; y la forma en que el Estado podía contratar con particulares en regímenes legales de excepción y las modificaciones que al respecto pudieran ocurrir en función del interés nacional.

Por otra parte, refiriéndose a la requisición propiamente tal, era el artículo segundo del proyecto de la reforma el que venía a complementar su reglamentación diciendo:

“Artículo 2º: Agréganse las siguientes disposiciones transitorias a la Constitución Política del Estado:

[...]

Vigésima: En los casos en que las leyes autorizan la requisición o la intervención de un establecimiento industrial o comercial o de una explotación agrícola, dichas medidas deberán disponerse mediante decreto supremo fundado en que se especifiquen las causas legales que las justifican, y sólo podrán prolongarse mientras subsistan esas causas, con una **duración máxima de noventa días**. Este plazo **podrá prorrogarse por una sola vez**, supuesta la subsistencia de dichas causas, hasta **por otros noventa días**, todo lo cual se especificará en el nuevo decreto. Las personas designadas para la administración deberán rendir cuenta de ella ante el Juez de Letras del departamento respectivo, dentro de los quince días hábiles siguientes el término de sus funciones y en el desempeño de éstas no podrán afectar los derechos de los trabajadores de la empresa requisada o intervenida.

En casos de urgencia, que calificará el mismo decreto, la Contraloría General de la República deberá evacuar el trámite de toma de razón del decreto de requisición o intervención dentro del plazo de cinco días hábiles. Si no se pronunciare dentro de dicho plazo, se entenderá que ha tomado razón del decreto respectivo.

Deróganse(sic) las normas sobre requisiciones de establecimientos industriales y comerciales contenidas en el

Decreto de Economía y Comercio N° 338, de 1945, y toda disposición de carácter reglamentario o administrativo que permita, de modo directo o indirecto, requisar, nacionalizar o estatizar empresas.

Ninguna ley vigente a la fecha en que comience a regir esta reforma constitucional podrá ser interpretada ni aplicada en el sentido de que autoriza al Estado o a los organismos que de él dependa para nacionalizar, estatizar o incorporar a las áreas social o mixta empresas productoras de bienes o servicios o derechos en ellas"¹⁵⁹.

Por su parte el presidente de la República, el día 20 de octubre del mismo año¹⁶⁰ presentó un proyecto propio referido a “Las Tres Áreas de la Propiedad”, el cual finalmente no fue acogido por el legislador ya que este prefirió el proyecto de reforma de los senadores Hamilton y Fuentealba. Se trataba de dos proyectos distintos que se fundaban en visiones político-económicas distintas.

Fruto del revés sufrido en el Congreso, y ya con su proyecto fuera de discusión, Allende sólo tuvo como alternativa ocupar las herramientas legales que le restaban por lo que en la oportunidad correspondiente ejerció su derecho

¹⁵⁹ SENADO, “Sesión 26^a, en 15 de Diciembre de 1971”, Diario de Sesiones del Senado, Publicación Oficia. 1971. [en línea] <http://historiapolitica.bcn.cl/historia_legislativa/visorPdf?id=10221.3/21510> [consulta: 05 junio 2014] 971p. Los destacados son nuestros.

¹⁶⁰ BRUNA, *Op. Cit.*, 184p.

a veto, realizando diversas observaciones tanto substitutivas como supresivas al proyecto de los senadores, siendo **observado supresivamente el artículo 2° en todo cuanto se refería al artículo Transitorio Vigésimo**, que además había sido vetado en el mismo Senado por los partidarios del Gobierno, por lo que finalmente no fue incorporado en la reforma discutida.

La última vía legal con la que contaba Salvador Allende correspondía al requerimiento por inconstitucionalidad propiamente tal, en éste el Presidente solicitaba al Tribunal Constitucional que se sirviera a declarar que las disposiciones observadas “carecen actualmente de la suficiencia jurídica necesaria para haber sido remitidas por el Congreso Nacional al Presidente de la República; y que dichas disposiciones no han concluido su tramitación constitucional en el Congreso, órgano al cual deben volver para el cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 54, inciso 2 de la Constitución Política del Estado, en relación con el artículo 108 en lo relativo a las insistencias”¹⁶¹, lo anterior significaba, bajo la interpretación del ejecutivo, que el Congreso debía aprobar las correspondientes insistencias por un quórum de 2/3 de los miembros presentes del Senado que al menos representaran la mayoría de sus miembros en ejercicio para poder aprobar el proyecto de ley de reforma constitucional como había sido presentado. En respuesta al requerimiento, ambas Cámaras sostuvieron que tal argumento era artificioso ya que el artículo 54 establecía tal

¹⁶¹ TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. *Op. Cit.*, 58p.

quórum sólo para los proyectos de ley afirmando que si bien dicho proyecto se tramitaba como un proyecto de ley, se trataba en realidad de un proyecto de reforma constitucional para los que existían reglas de especiales o de excepción contenidos en el artículo 108 que en su penúltimo inciso establecía como quórum la mayoría de los miembros en ejercicio de cada Cámara, agregaban que el quórum reclamado por el Presidente no se señalaba expresamente en el artículo 108 y que por tratarse de derecho público no podía aplicarse el artículo 54 por analogía ya que el derecho público pertenecía al derecho estricto.

Al mismo tiempo, el poder legislativo alegaba la incompetencia del Tribunal para conocer del asunto ya que en conformidad a la letra de la Constitución, los conflictos que tuvieran lugar entre el Presidente de la República y el Congreso Nacional debían ser resueltos por el pueblo en una decisión soberana que se expresara en un plebiscito efectuado para resolver el asunto. Adelantándose a esta excepción, el ejecutivo en su requerimiento defendía la competencia del Tribunal para conocer señalando que el artículo 78 b) le otorgaba como atribución el “resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley...”¹⁶², reafirmando con ello la tesis de que los proyectos de reforma constitucional eran proyectos de ley. En

¹⁶² Ley 16.615 que reformaba la Constitución de 1925. 1967. [en línea] <file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/LEY-16615_20-ENE-1967%20(1).pdf.> [consulta: 17 junio 2014]

contrario el legislativo señalaba que el Tribunal no podía pronunciarse respecto de sí la tramitación del proyecto había cumplido o no con los requisitos formales de constitucionalidad, en primer lugar porque al hacerlo estaría aplicando un precepto de derecho público por analogía, y porque además al hacerlo se estaría atribuyendo el rol de un legislador negativo que la ley no le había conferido.

Finalmente los Ministros del Tribunal Constitucional se inclinaron por acoger la excepción interpuesta por los Congresistas, declarándose incompetentes para conocer y resolver el conflicto, lo cual derivó en que no se efectuara un pronunciamiento fundado sobre el fondo del asunto, que consistía, como se ha explicado, en la controversia que se suscitó entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo al momento de proponer programas e implementar medidas, en cuanto a lo que a “Las Tres Áreas de la Economía” se refería, implicando que lo declarado por el Tribunal sólo sirvió como una dilación para la aprobación definitiva de la modificación constitucional ya que los senadores demócrata cristianos contaban con una mayoría suficiente en el Congreso, que ya había acogido a tramitación la propuesta.

III.7. El instrumento de la Requisición aplicado por la Unidad Popular y su coherencia con el concepto de Propiedad Republicana.

Atendiendo al marco teórico expuesto en el primer capítulo, corresponde analizar si la medida de la requisición, así como también la forma en que se implementó la misma durante el gobierno de Salvador Allende, coinciden o no con lo que hemos conceptualizado como propiedad republicana. Al mismo tiempo es pertinente precisar que este es un análisis jurídico que tiene por criterios los elementos que configuran la propiedad republicana y que fueron previamente desarrollados, por lo mismo es pertinente señalar, que este análisis no tiene, ni podrá tener el carácter de indiscutible.

Al referirse a la primera garantía, es decir, a la propiedad como garantía de libertad entendida como no-dominación y como autodeterminación, se produce la disyuntiva de que en su momento no se pudo establecer si existía o no dominación arbitraria sobre los propietarios de las industrias, pues como se ha visto algunos organismos del Estado sostenían que las actuaciones de la administración se producían con observancia de la ley, con lo cual quedarían por respetados los límites que establece la no-dominación al no quedar el administrado sujeto a la voluntad caprichosa o arbitraria de una autoridad; sin embargo paralelamente los opositores al gobierno y los propietarios afectados

afirmaban lo contrario ya que no tenían la posibilidad de autodeterminarse libremente. Al respecto se produjo una particular paradoja, ya que el gobierno de Allende mostró especial preocupación por terminar con la desigualdad material procurando un igual acceso a la propiedad por parte de toda la población, pero con ello no logró subsanar la problemática del igual acceso a la libertad entendida como autodeterminación y no-dominación, ya que una parte importante de la sociedad civil continuaba sujeta a los arbitrios de quienes eran propietarios de establecimientos industriales, es decir, sujetos al arbitrio de los poderes económicos; no obstante, de igual modo, los propietarios también estaban afectados en su libertad a través de actos de la administración que observaban el marco legal vigente.

Teniendo estos antecedentes presentes a la hora de manifestar una opinión, y siguiendo un criterio eminentemente jurídico, nos podemos inclinar porque el gobierno de la Unidad Popular respetó el criterio republicano de la no-dominación arbitraria, ya que todos los actos de la administración se enmarcaban dentro de la normativa legal de la requisición que se originó en nuestro país a partir del Decreto Ley 520. Ahora bien, a la prohibición de actuaciones arbitrarias se debe sumar otro elemento que permite configurar el Imperio del Derecho en un sentido republicano, correspondiendo al principio de Derecho de la seguridad jurídica. Incorporando dicho principio no se puede sostener tajantemente que el gobierno de Allende haya sido respetuoso de lo

que se ha conceptualizado como una propiedad republicana, ya que en los hechos, los propietarios afectados por las medidas requisitorias no contaban con dicha seguridad, pues los propietarios no sabían si al final del mes podrían seguir **disponiendo** de manera absoluta y exclusiva de su establecimiento y de los frutos que de aquel se originaran.

Dicho ya suficiente sobre la no-dominación y la autodeterminación, corresponde pronunciarse sobre la propiedad como un límite al poder como otro de los elementos formativos de la propiedad republicana. Al respecto se puede decir que la propiedad privada dejó de ser una limitante para el ejercicio del poder, ya que a través de la medida administrativa de la requisición se perdía la posibilidad de un equilibrio de poder, pues debido a la forma en que ésta se implementó se produjo una concentración de la propiedad en las manos del Estado, pues como se ha visto un número importante de establecimientos industriales pasaron a integrar lo que se propuso como el “Área Social de la Propiedad”, esto porque el gobierno malentendió la figura jurídica, que era sólo un **limitante** a los atributos de la propiedad, implementándola como otro modo de adquirir más, aunque la ley así no lo contemplara.

Ahora bien, quizás por conservar el elemento de legalidad, todavía podría hablarse del respeto a un concepto republicano de propiedad, ya que la afectación que sufría la propiedad no era arbitraria ni antojadiza, si no que

seguía un procedimiento administrativo, reglado por numerosa normativa contenida en Decretos y reglamentos. No obstante ello, no se puede sostener esta posición de manera tajante, ya que la amplitud de las causales que posibilitaban la dictación de la medida no permiten asegurar que no se estuviera frente a una medida arbitraria, ya que como se ha señalado la requisición podía ser impuesta como sanción frente a ilícitos económicos o bien como medida de regulación económica, si la autoridad lo estimaba necesario, siendo este último un motivo tan amplio que no resultaba descabellado que los propietarios de diversas industrias tildaran de ilegales los actos del gobierno, reclamando la existencia de un abuso de poder por parte de la autoridad, cuya gestión muchas veces se traducía en cuantiosas pérdidas para los dueños de las empresas requisadas.

Refiriéndose a la institucionalidad que permite garantizar la limitación al poder a la cual alude Sunstein, no se puede afirmar que ésta existiera, ya que la orgánica administrativa estatal había hecho una práctica común el llevar a cabo requisiciones, expropiaciones e intervenciones en atención a los intereses de la nación que interferían con la autonomía de la libertad privada, sin que ello necesariamente se fundara en la posibilidad de la realización de una mayor libertad o igualdad, ya que a través de una herramienta inadecuada como era la requisición, se les quitaba el dominio a unos pocos propietarios, pero no se distribuía entre varios, pues el Área de Propiedad Social era de dominio del

Estado. Con este ejercicio de sus atribuciones el gobierno estimaba que se podría alcanzar la primera sociedad socialista de la historia por un gobierno democráticamente electo; sin embargo para muchos de los afectados este ejercicio de las funciones propias de la administración, era por decirlo menos, cuestionable, siendo incluso en algunas ocasiones catalogadas como ilegales sus actuaciones. No obstante como ya se ha señalado, el gobierno era cuidadoso de apegarse, en cuanto a las causales y facultades se refería, a la literalidad de la ley, por lo que como ya se ha dicho, resulta más adecuado hablar de desviación de poder, que de ilegalidad o abuso de poder.

En esta misma dirección, si se atiende al criterio de que para estar frente a un concepto republicano de propiedad, es el Estado, y por ello el gobierno a través de la institucionalidad, el llamado a proteger la propiedad privada, no se puede sostener que Allende durante su mandato respetara este elemento republicano de la propiedad privada debido a dos motivos; el primero correspondía a que el proyecto político de su mandato tenía por fin reducir al mínimo la propiedad privada traspasando gran parte de ésta al Estado; y en segundo término porque como ya se ha dicho, era la administración del Estado la que constantemente afectaba el derecho de propiedad que sobre sus bienes tenían los privados. Lo peculiar de esto es que si se tiene en cuenta la cara dual de esta garantía estatal, es decir, el deber de los ciudadanos de cumplir con sus obligaciones con el Estado para que este pudiera proteger el derecho de

propiedad privada; al respecto se debe señalar que en términos estrictos los ciudadanos cumplían las obligaciones fijadas por la ley, no obstante se observó que durante el gobierno de la Unidad Popular los requisitos exigidos a los particulares para dar por cumplida la obligación eran extendidas muchos más allá del mero pago de los impuestos y tasas pertinentes, ya que gracias a una interpretación amplia de la legislación vigente, y un estudio dedicado que reincorporaba en funciones la legislación en desuso, también se podían exigir cuestiones tales como cumplimientos de metas de producción, como también el respeto a los derechos laborales de la clase trabajadora y también la no comisión de ilícitos económicos a ojos del órgano fiscalizador de la DIRINCO, que con sus facultades amplias tenía como norte la satisfacción de las necesidades económicas de la nación y el mayor bienestar de todos los habitantes de la República. A lo anterior se agregaba la normativa constitucional, que en virtud de lo establecido por la reforma hecha el año 1967 al artículo 10 número 10 de la Constitución de 1925, señalaba que la propiedad podría limitarse si el interés general de la nación así lo hacía necesario. Fundándose en estas normas la DIRINCO y el Poder Ejecutivo a través de la firma de los Decretos de Requisición, como también gracias a la defensa doctrinaria que los juristas partidarios de gobierno desarrollaban en torno a la medida, se podía sustentar la legalidad y constitucionalidad de los actos requisitorios del gobierno, ya que bajos sus criterios el empresariado chileno no

era capaz de satisfacer las necesidades del nuevo Chile que se estaba construyendo.

Observados los elementos formativos de la propiedad privada republicana es imposible señalar que el gobierno respetaba dicho enfoque, pues no había en los hechos un respeto a la libertad, a los límites del poder, ni mucho menos un Estado garante del derecho de propiedad privada. Pese a esto se debe reconocer que en cambio, durante el mandato de Allende si se realizaron importantes esfuerzos por lograr una realización material de la función social de la propiedad, que como se ha indicado es un elemento doctrinario que por lo contemporáneo no se corresponde con los postulados clásicos del pensamiento republicano, aunque vino a completarlo entregando propuestas que permitieran concretar materialmente los postulados clásicos de esta corriente. Esto se puede afirmar porque durante su mandato, Allende se preocupó por una distribución de la propiedad a nivel tal, que todos los habitantes del país tuvieran acceso a los beneficios de la propiedad en condiciones igualitarias, dando cabida a una gran “Área Social de la Propiedad”, que iba más allá del eje programático de las industrias estratégicas, haciendo del Estado el Gran Propietario.

No obstante la intención programática de hacer valer el principio de la función social de la propiedad, no se puede afirmar certeramente que esto se

haya verificado en los hechos, debido a que la aplicación de la requisición significó costos que toda la sociedad debió asumir, siendo estos los altos índices de inflación que estaban acompañados por escasos niveles de producción, pues no en pocas ocasiones la administración estatal de los establecimientos industriales derivó en un mal manejo de la industrias llegando en algunos casos a la paralización de la producción por la falta de experiencia de algunos interventores que no siempre fueron capaces de dirigir adecuadamente a los trabajadores.

Finalmente respecto de la requisición misma, queda pendiente reseñar como fue resuelto el conflicto entre los propietarios y el Estado tras el quiebre institucional de septiembre de 1973. Al igual que el gobierno abruptamente interrumpido, el régimen que asumió de facto también optó por la vía administrativa como método de solución, así con fecha del 15 de octubre de 1973, la Junta de Gobierno publicó el Decreto Ley Número 88, que en su artículo 2° facultaba al Vicepresidente Ejecutivo de la DIRINCO para revisar todos los Decretos de Requisición dictaminados con anterioridad al 12 de septiembre de 1973, pudiendo dejarlos sin efectos; de igual forma en el resto de su articulado, y más exactamente hasta su artículo 7° se regula la forma en que se realizaría la devolución de las facultades de uso y goce sobre la empresa, obligando a los dueños sobre los beneficios y pérdidas que se hayan originado durante la administración estatal de la industria, precaviendo que con la

aceptación de la devolución de la propiedad se renunciaba a ejercer acciones judiciales contra el Estado, salvaguardando, eso sí, la posibilidad de perseguir eventuales responsabilidades que pudieran tener las personas naturales encargadas de la administración mientras estuvo vigente la afectación de la propiedad¹⁶³. Consecuencialmente, con el Decreto Ley 88 se deja sin efecto práctico la discusión jurídica que tuvo lugar durante los años de mandato de Salvador Allende, aunque cabe señalar que gran parte de los conflictos judicializados no alcanzaron a ser fallados en su última instancia, como tampoco lograron ser resueltos los recursos que se interpusieron frente a las sentencias de segunda instancia, ya que en la mayoría de los casos el quiebre institucional se verificó antes del pronunciamiento judicial. Así por ejemplo, el caso de la Industria Rayonhil sólo se resolvió de manera definitiva el 5 de septiembre de 1973, es decir, tan sólo seis días antes de la insurrección militar, no teniendo la sentencia definitiva mucho más efectos que los que pudiera tener cualquier declaración.

¹⁶³ Para mayores detalles, ver Anexo Número VI.

CAPITULO IV

LA REQUISICIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS PRODUCTIVOS Y EL RÉGIMEN REPUBLICANO.

Observaciones, proyecciones y conclusiones.

Aunque la aplicación de la Requisición llevada a cabo por la administración de Salvador Allende, fue a todas luces objetable desde un enfoque republicano (tanto en su dimensión sancionatoria como regulatoria), queda pendiente determinar si la medida administrativa en estudio puede obedecer o no a un concepto republicano de propiedad, en virtud de lo establecido por el legislador chileno en sus orígenes, es decir, según lo preceptuado por el Decreto Ley N° 520 y el Decreto Supremo N° 338 que es el que, como se ha visto, viene a posibilitar la requisición de los bienes inmuebles.

Posteriormente se analizará cómo se encuentra normada esta figura administrativa en nuestra legislación actual, que la tiene restringida sólo a los estados de excepción constitucional.

Acto seguido se describirá el Paro Portuario de San Antonio, caso práctico que ha tenido lugar recientemente en nuestro país y cuyas consecuencias podrían haberse neutralizado rápidamente por parte del gobierno si tuviese la

posibilidad de decretar requisiciones fuera de los estados de excepción. Debido a que esta posibilidad no está contemplada por la legislación vigente, se planteará una propuesta legislativa alternativa que sea respetuosa de los principios republicanos y al mismo tiempo resulte coherente con los principios inspiradores de la actual Constitución Política de la República, que entre otros derechos garantiza extensamente el de propiedad en sus diversas especies; consagrando además en su articulado la igualdad de las cargas públicas y la proporcionalidad de los tributos, así como también el derecho a realizar cualquier actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen.

IV.1. La Requisición como instrumento para materializar la propiedad Republicana.

Para determinar si la requisición puede o no ajustarse a un régimen republicano de propiedad, habrá que realizar un análisis en abstracto que sólo observé los aspectos normativos de esta herramienta administrativa, ya que como se ha visto en el capítulo segundo, en el pasado durante su aplicación

práctica no se respetaron varios de los elementos que conforman el republicanismo.

Desde el ámbito puramente legal, es posible sostener, que la Requisición sí es un instrumento jurídico que permite la realización del ideario republicano, ya que dentro de los efectos de su aplicación se cuenta la libertad de los individuos, pues se impide la dominación caprichosa y arbitraria por parte de quienes concentran una cantidad importante de recursos económicos; en este mismo sentido la requisición posibilita una limitación real al ejercicio del poder, ya no sólo de parte del sujeto político activo, sino que también limita a los sujetos económicamente poderosos pues también han adquirido protagonismo en la actividad política.

También se puede afirmar desde una perspectiva práctica y legal, que la requisición implica que el Estado se hace cargo de su deber de hacer valer la función social de la propiedad atendiendo al bienestar común y a la utilidad pública. Por ello en términos objetivos lo que hace tambalear a la Requisición como instrumento respetuoso de la propiedad privada republicana, radica en el hecho de que no se puede sostener sin objeciones, que con su aplicación el Estado está respetando la garantía de la propiedad privada, que es uno de los elementos fundantes del sistema republicano democrático.

Para detallar lo anterior, corresponde contrastar los elementos formativos de esta corriente política con la normativa relativa a la requisición, iniciando por la no-dominación entendida como ausencia de interferencias arbitrarias de la autoridad. Observando este punto desde una óptica únicamente política, resulta contradictorio afirmar que una herramienta que autoriza la intervención administrativa del Estado, en asuntos particulares en lo que se refiere a las facultades de uso, goce y disposición, posibilite un “régimen de propiedad republicana”. Sin embargo, haciendo una lectura menos literal de lo que debe entenderse por interferencia **de la autoridad**, y atendiendo más al sentido que al vocablo autoridad quisieron darle los autores¹⁶⁴ se puede extender el sentido y significado a todo aquél sujeto que cuente con una posición de poder privilegiada que sea capaz de ejercer interferencias arbitrarias y caprichosas, comprendiendo a toda aquella persona que cuente con los medios suficientes para poder disponer de la voluntad de aquellos individuos que se encuentran en una posición desmejorada, ya sea desde el aspecto jurídico, como también del fáctico. Entendiendo así este postulado del pensamiento republicano, se puede llegar a concluir que la restricción a disponer sin justificación racional de la voluntad de otro, se puede ampliar más allá de la autoridad en su significado estricto, abarcando también a quienes concentran las riquezas de un territorio, sea en forma de tierras, de capital o de medios de producción. En este tenor la requisición resulta ser perfectamente compatible con la idea de una propiedad

¹⁶⁴ Sobre todo a raíz de “El Federalista”, en el cual hay especial preocupación por limitar a quienes podían costear una milicia personal.

republicana, ya que al ser un instrumento sancionatorio de ilícitos económicos como el acaparamiento, el ocultamiento o la negación de venta, se impide el **abuso de poder económico**, permitiendo al ciudadano ejercer libre y plenamente todos sus derechos, comprendiendo entre ellos uno tan fundamental como es el de la autonomía de la voluntad ligado a la libertad de contratación, que también se manifiesta en la **libertad en la compraventa**, que para existir requiere que no hayan factores artificiales que contaminen el mercado. En esta línea es pertinente indicar que los decretos de requisición buscaron proteger al débil jurídico en la relación de producción, buscando a través de este mecanismo regular la actividad económica, también sancionar los ilícitos que afectaban a los consumidores, y en última instancia proteger a los trabajadores de los establecimientos industriales¹⁶⁵, ya que como se ha visto, la requisición se acompaña de una administración estatal, la que como toda actividad del Estado debe propender al bienestar general de la población.

Ahora en cuanto a lo que a la limitación del poder respecta, es más difícil dilucidar si la requisición es una figura jurídica que la posibilita pues su implementación conlleva una interferencia estatal relevante en la esfera privada del individuo. Esto porque aunque con la medida el particular no se ve privado de su propiedad, sí se ve limitado en sus facultades de uso y goce respecto del bien, y de disposición en cuanto a los frutos. Así, en un primer acercamiento

¹⁶⁵ Al no verificarse una transferencia de dominio, las relaciones laborales entre los trabajadores y los propietarios de la empresa se rigen por las normas generales del Código del Trabajo.

que sólo atienda al modo en que fue aplicado por la gestión socialista, se puede sostener que la requisición no puede ser considerada como institución republicana; sin embargo al realizar un análisis normativo detenido, se concluye que afirmar esto no resulta exacto, tratándose más bien de una conclusión aventurada.

Analizando detenidamente la normativa completa de la requisición, se observa que esta regulación no es una puerta abierta a un poder ilimitado para el aparato estatal ya que dentro de sus disposiciones se establecen ciertos requisitos para hacer posible su aplicación. Por ello resulta incoherente sostener que la requisición conlleva entregarle al Estado un poder sin límites, ya que para decretar las requisiciones es necesario evacuar una resolución fundada en que se justifique la aplicación de la medida, siendo esta una primera limitación. En segundo lugar, también están descritas taxativamente las conductas que motivan su implementación, siendo estas el ocultamiento de mercaderías, el acaparamiento, la negativa injustificada de venta con los objetivos de limitar la oferta o especular, así como el incumplimiento de metas de producción mandatadas por el presidente de la república; como ya se ha dicho, todas estas son causales taxativas, siendo otra limitación al poder estatal. Por otro lado se señalan como objetos de la requisición los bienes muebles de primera necesidad o de consumo habitual, o de **bienes inmuebles dedicados a la producción de artículos de primera necesidad o de**

consumo habitual, acotando su ámbito de aplicación sólo a aquellos bienes muebles e inmuebles de carácter indispensable, significando una limitación más a la acción estatal. En último término también hay observancia al elemento republicano de la limitación del poder, ya que la reglamentación de la DIRINCO establece el derecho de los particulares a recurrir frente autoridades administrativas y/o jurisdiccionales respecto de los actos del organismo mencionado.

Con la regulación analizada debidamente, **la requisición adquiere un sentido profundamente republicano, en cuanto a que el Estado se encuentra sujeto a fuertes restricciones que deben ser respetadas al momento de dictar tales decretos**, observando el límite al poder; esto porque el sentido de esta regulación apunta a la protección jurídica del más débil, considerando también el plano económico y no solamente el jurídico-formal.

También se ha establecido como un aspecto característico del régimen republicano el deber que tiene el Estado de garantizar la propiedad privada de todas las personas; sin embargo este mismo elemento es delimitado por la Función Social de la propiedad. Por ello también es pertinente revisar el respeto de la requisición a un régimen republicano de propiedad privada, a la luz de estas otras dos aristas constitutivas de dicha corriente.

El afirmar que los decretos requisitorios materializan la garantía estatal a la propiedad privada, resulta tremendamente discutible, siendo quizás el punto más controversial en el debate sobre el carácter republicano de la medida; esto porque al realizar una primera aproximación a la normativa, intuitivamente se puede concluir que lo que hace la requisición es perturbar el derecho de propiedad, lo cual se revalida si además se atiende a la forma en que se aplicó la requisición durante la Unidad Popular. Sin embargo, cabe recordar que la regulación de la requisición no implica en caso alguno la privación del dominio, sino que sólo se restringe a limitar las facultades de uso y goce del bien, y la facultad de disposición respecto de los frutos. No obstante ello, la regulación existente al momento de gobernar la Unidad Popular abre otro flanco para la crítica y las objeciones desde el enfoque republicano, ya que pese a que la legislación limitaba los efectos de la requisición a cuestiones de índole más bien administrativa y de reestructuración del proceso productivo cuando se trataba de inmuebles, al no contar la medida con un plazo de vigencia determinado, sus efectos se acercaron mucho al de la privación de dominio en beneficio del Estado, lo que para el juicio de muchos en la práctica derivaba en una verdadera expropiación *sui generis*, resultando la regulación protectora del derecho de propiedad una garantía estatal meramente nominal. A pesar de la refutación, ésta no tiene un peso de tal envergadura que permita señalar que la institución jurídica en análisis se encuentra al margen de lo que se puede identificar con un régimen republicano, ya que este vicio es fácilmente

subsancable por el legislador, si es que toma la opción jurídico-política de modificar la ley en el sencillo aspecto de **incorporar un período de vigencia** de esta medida regulatoria y/o sancionatoria.

Pese a lo reseñado, el respeto a un régimen republicano de propiedad privada aún puede parecer dudoso, pues si se atiende a un sentido restringido de este principio no es sostenible que el Estado actué como garante de la propiedad privada, pues como repetidamente se ha dicho la requisición es una medida emanada por el ejecutivo detentador el poder, que afecta o limita las facultades de uso, goce y disposición que sobre su propiedad tienen los administrados. Empero realizar este tipo de lectura sobre la garantía estatal mencionada resulta, por decirlo menos, anacrónico pues como ya ha sido reseñado, este elemento formativo del republicanismo sufrió una importante modificación a inicios del siglo XX, cuando se instaló en el mundo la doctrina de la Función Social de la Propiedad, la que es recogida como principio por el republicanismo, como sostenemos desde el primer capítulo.

Como se ha explicado anteriormente, la contemporánea doctrina de la Función Social, viene a permitir la realización material del ideario republicano, en lo que a la propiedad se refiere, dado que se posibilita un balance efectivo en la distribución de la propiedad al permitir el disfrute de ésta por parte de sector importante de la población, aunque no siempre significara la adquisición

del dominio, pues la mayoría de las veces se limitó a posibilitar el uso y goce de los bienes al menos en la calidad de beneficiario. Para permitir la realización del principio de la función social, se deben acotar los efectos del principio rector de la actividad estatal que busca garantizar el respeto irrestricto a la propiedad privada, a través de una conducta de no interferencia, en la cual la administración sólo adopta un rol activo cuando debe sancionar las amenazas o perturbaciones a la propiedad privada, e inclusive restituirla en aquellos casos en que ésta ha sido directamente usurpada. Este comportamiento pasivo (e incluso a veces reactivo) es reestructurado y diezmado con el arribo del nuevo principio de la función social de la propiedad, ya que con él se plasma un nuevo deber para aquellos que cuentan con propiedad, siendo este el “de emplear su cosa en la satisfacción de necesidades comunes, de una colectividad nacional entera o de colectividades secundarias”¹⁶⁶, lo cual se complementa con un nuevo rol que asume el Estado, que desarrolla un rol mucho más activo posibilitándose la interferencia sobre la propiedad privada, llegando a consagrarse la figura de un Estado redistributivo que tiene por fin el adjudicar porciones de propiedad, equilibradamente entre la comunidad, alcanzando idealmente todos una cuota que permita el correcto ejercicio del poder, mismo que debe ser balanceado, sujeto a limitaciones y desconcentrado, observante de los derechos individuales, de la autonomía individual y de las libertades personales.

¹⁶⁶ DUGUIT, L. *Op. Cit.*, 142p.

Descrita la función social de la propiedad y comprendiendo su sentido, la requisición resulta una institución jurídica apegada a la tradición republicana, pues es una medida que está direccionada a poner al alcance de todos los individuos una porción de propiedad, primero tímidamente a través de la requisición de bienes muebles correspondientes a aquellos de primera necesidad o de consumo habitual, alcanzando con ello un bienestar de la población en general y obligando, por otra parte, al propietario a aumentar la utilidad pública con los frutos de su producción, es decir, con su propiedad. Posteriormente un legislador más de avanzada a través del Decreto 338 consagra la intervención de la propiedad inmueble, ordenando la apertura de los establecimientos cerrados que proveyeran de artículos de primera necesidad o de consumo habitual, lo que era señalado como una requisición. La misma norma mandataba la requisición de empresas cuando se dieran las causales legales de acaparamiento, negación de venta por especulación o sin justificación, la tentativa de destrucción para limitar la oferta, las necesidades de distribución nacional y también el acaparamiento o el ocultamiento de las mercaderías producidas; todo esto porque así el Estado daba cumplimiento a su deber de hacer valer la propiedad privada como función. Todo lo anterior respetando el derecho de dominio del particular, ya que en ningún momento le es arrebatada su propiedad; a esto se suma el hecho de que las perturbaciones sufridas por los administrados, es decir, las limitaciones al uso, goce y disposición del inmueble y de los frutos, son debidamente indemnizadas una

vez que se retorna a la situación de normalidad sea porque se ha subsanado la conducta indebida del propietario que motivó la adopción de la medida (cuando es requisición sancionatoria), o porque ha cesado la situación de necesidad que afecta al interés general (cuando es requisición regulatoria); ahora respecto de los perjuicios que se puedan originar por la limitación a la facultad de disposición de los frutos del establecimiento requisado, estos no se producen ya que las ganancias que el propietario tenga son incorporadas a su patrimonio, pues mientras dura la requisición, el Estado obra por cuenta y riesgo del propietario requisado.

Así, pese a las objeciones fundadas en una primera aproximación al tenor literal de la normativa de la requisición, se puede concluir que jurídicamente hablando, la requisición es una figura perfectamente coherente con una noción republicana de propiedad privada ya que en caso alguno priva del dominio al propietario; a esto se suma que en ningún caso la ley contempla el establecimiento arbitrario, caprichoso o antojadizo de la medida, estando todas las causales que la justifican debidamente descritas en la legislación pertinente; por último cabe señalar que se cumple con creces, el propósito republicano de distribuir en forma justa los beneficios de la propiedad privada, dando cumplimiento a su función social y empoderando a todos los integrantes de la sociedad civil, evitando que deban someterse a los poderes fácticos que surgen con la concentración de la propiedad. Frente a esta última aseveración algunos

podrán alegar que el poder económico deja de estar concentrado en las manos de privados para ser trasladada al gran brazo del Estado, sin embargo esto es inexacto ya que si ocurrió en Chile entre los años 1970 y 1973 fue porque precisamente la norma que regulaba la requisición fue abusada y aplicada sin observancia del sistema jurídico chileno, su tradición, ni la normativa misma de la requisición, ya que la institución fue flexibilizada hasta tal punto en su lectura que comenzó a ser utilizada como **modo de adquirir la propiedad** para transferir el dominio de los particulares al Estado, siendo que en ninguna parte de la normativa se encontraba así regulado, pues para ello existía la medida de la expropiación, que norma la transferencia del derecho de dominio que se realiza en favor del Estado con motivo de la utilidad pública y el bienestar general.

IV.2. Proyecciones de la requisición en el marco jurídico actual.

Durante el gobierno Militar (1973 - 1989), la herramienta jurídica de la requisición fue fuertemente restringida en sus efectos, pese a que su normativa tenía una marcada orientación republicana, debido a que en la gestión de la Unidad Popular la medida había sido aplicada con un marcado espíritu

socialista, lo que resultaba contrario a los intereses representados por el gobierno fáctico que tenía una tendencia neoliberal.

Si bien fue el Decreto Ley 88 el primer texto legal el que vino a acotar los efectos jurídicos del instrumento, no fue la única modificación que la administración realizó, ya que en 1980 derogó el Decreto Ley 520 al dictarse el Decreto Ley 3.477, que en el artículo 28 derogaba expresamente el mencionado texto legal¹⁶⁷. Esto, sin embargo, no significó que la requisición como institución jurídica desapareciera de la escena nacional, ya que había tenido vital importancia en la discusión política recientemente terminada, conservándose registro y memoria del debate doctrinario y jurisprudencial; a lo anterior se agregaban los resultados que se observaron tras la aplicación de las requisiciones de inmuebles. Con estos antecedentes nadie podía sostener en su momento, la licitud o la orientación republicana de las actuaciones del interrumpido gobierno socialista, pues aunque la regulación de la requisición respetaba los principios inspiradores del pensamiento republicano, ello no evitó que el gobierno aplicara la medida administrativa en un sentido distinto, marcadamente socialista.

Así, y pese a la derogación legal, la requisición siguió formando parte de nuestro sistema jurídico a través de su incorporación en dos preceptos de la

¹⁶⁷ "Artículo 28: Derógase el decreto ley número 520, de 1932."
CHILE. 1980. Decreto Ley 3.477 [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7139&buscar=decreto+ley+3477>> [consulta: 15 octubre 2014]

Carta Fundamental de 1980, elevando su rango de legal a constitucional. No obstante, ello no fue sin restringir enérgicamente sus ámbitos de aplicación, dejando la medida en el casi completo desuso, pues el constituyente al darle rango constitucional a la requisición lo hizo sólo en el ámbito de los regímenes de excepción. La pretensión entonces, en adelante es explicar que se entiende por estados de excepción constitucional y los motivos que justifican la decisión jurídico-política de restringir la requisición a esta excepcionalidad, para finalmente identificar cuáles de estos consideran la medida como posibilidad.

Los estados de excepción constitucional no han sido definidos como un concepto único en el Texto Fundamental, sino que han sido explicados separadamente en las figuras del Estado de Asamblea, el Estado de Catástrofe, el Estado de Sitio y el Estado de Emergencia; no obstante ello, la doctrina ha comprendido por estados de excepción “aquellos regímenes modificatorios del derecho ordinario, por los que se autoriza temporalmente la restricción o suspensión de algunas libertades individuales, para reprimir las alteraciones generales de orden colectivo”¹⁶⁸, justificando las medidas por las situaciones de anormalidad política o económica en las que se dictan, pudiendo ser dicha anormalidad de carácter nacional o internacional.

¹⁶⁸ PARDO, M. 1960. Las garantías constitucionales frente a los regímenes de emergencia. Chile, Editorial Universitaria. En: DEVOTO, M. *et al.* Regímenes de excepción en la Constitución Política del Estado de Chile de 1980. 1981. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho. 3p.

Debido a que el objetivo de esta institucionalidad, es proteger el orden y el espíritu democrático, y no el posibilitar gobiernos tiránicos o despóticos, existen principios que rigen estas excepcionalidades jurídicas restringiendo los ámbitos de discrecionalidad de la autoridad. Los mencionados principios son¹⁶⁹:

- a) Principio de Necesidad: implica que los estados de excepción sólo pueden ser decretados en situaciones de extrema gravedad, en las cuáles las herramientas jurídicas ordinarias no son suficientes para dar solución a los hechos, reestableciendo el orden y la normalidad democrática e institucional.

- b) Principio de Temporalidad: señala que el régimen de excepcionalidad debe tener una duración determinada, pudiendo ser el plazo de vigencia que la ley fije, o señalando que las facultades extraordinarias que entregan estos regímenes tendrán validez sólo mientras se mantenga la situación de anormalidad.

- c) Principio de Proporcionalidad: significa que las intervenciones que la autoridad pública realice durante el período de vigencia del régimen de excepcionalidad, deben ser proporcionales con el objetivo de subsanar las anormalidades que impiden el correcto funcionamiento democrático e

¹⁶⁹ NEIRA, G. 2006. Los estados de excepción en Chile. Análisis de la ley de reforma constitucional N°20.050. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho, ps. 23 y 24.

institucional, siendo menester que no exista medida menos gravosa para el sujeto restringido o limitado.

- d) Principio de la Intangibilidad de los Derechos Fundamentales: se refiere a que, pese a estar en un régimen de excepcionalidad en el que la autoridad cuenta con atribuciones extraordinarias, no se pueden afectar los **derechos en su esencia**, pudiendo sólo restringirlos, limitarlos o suspenderlos, pero jamás le pueden ser arrebatados a la persona, bajo ninguna circunstancia.

- e) Principio de Control Judicial: este es, quizás el más discutible de todos los principios rectores de los regímenes de excepción, ya que el Poder Judicial no participa de la declaración del estado de excepción, lo que se suma a que primitivamente la Constitución de 1980 no dejaba espacio para que la judicatura calificara los fundamentos de hecho invocados por el Presidente de la República para decretar dicho estado o para ordenar las medidas que se posibilitan con ellos; a esto se agregaba que pese a la interposición del recurso de amparo o de la acción de protección, los efectos de las mencionadas medidas no se suspendían una vez que eran adoptadas.

No obstante, estas objeciones son en algún grado subsanadas con la reforma realizada a la Carta Fundamental el año 2005, por lo que se puede sostener que el principio de control judicial, actualmente rige durante los

regímenes de excepción constitucional, ya que aunque el Poder Judicial sigue sin poder participar en la declaración de estos regímenes excepcionales, sí se pueden suspender los efectos de las medidas adoptadas a través de la interposición de todos los recursos u acciones que resulten pertinentes, ampliándolas más allá del recurso de amparo o la acción protección, pues el artículo 45 de nuestra Carta, en su inciso primero señala que “respecto de las medidas particulares que afecten los derechos constitucionales, siempre existirá la garantía de recurrir a las autoridades judiciales a través de los **recursos que correspondan**”.

Ahora bien, los estados de excepción constitucional se caracterizan principalmente por facultar extraordinariamente al Poder Ejecutivo, dándole más atribuciones al presidente, pudiendo suspender o restringir los derechos individuales; dichas suspensiones o restricciones son a su vez, supervigiladas por el Congreso Nacional ya que lo ordenado por el ejecutivo debe contar con su ratificación para que el estado de excepción continúe vigente. A su vez, la excepcionalidad constitucional se caracteriza por ser de derecho estricto, pudiendo aplicarse sólo ante la ocurrencia de las situaciones descritas taxativamente en la Carta, ya que son estos acontecimientos los que justifican la medida y explican su temporalidad; por lo anterior durante este régimen el Estado no es privado de responsabilidad si las medidas causan perjuicios, o si estas son dictadas en forma arbitraria y/o ilegal, ya que como se ha señalado

las personas de todas formas conservan su derecho a recurrir ante los tribunales de la nación. Una última característica de estos regímenes dice relación con que estos no sólo están regulados constitucionalmente, pues también existe una ley orgánica constitucional sobre la materia, correspondiente a la ley orgánica constitucional número 18.415 que norma en detalle los estados de excepción constitucional.

En cuanto a los regímenes de excepción constitucional que nuestra Constitución contempla, ésta establece la posibilidad de decretar Estado de Asamblea en caso de producirse una guerra externa, Estado de Sitio si se trata de guerra interna o sedición, Estado de Emergencia si es que se verifica la alteración del orden público o la seguridad nacional, o por último Estado de Catástrofe en caso de calamidad pública. Mas no todas estas excepciones consagran la posibilidad de decretar las requisiciones dentro de las facultades extraordinarias, por el contrario, son sólo dos estados los que consideran esta posibilidad, siendo estos el Estado de Asamblea¹⁷⁰ y el Estado de Catástrofe¹⁷¹,

¹⁷⁰ “Artículo 40: El **estado de asamblea**, en caso de guerra exterior, y el estado de sitio, en caso de guerra interna o grave conmoción interior, lo declarará el Presidente de la República, con acuerdo del Congreso Nacional. La declaración deberá determinar las zonas afectadas por el estado de excepción correspondiente.

El Congreso Nacional, dentro del plazo de cinco días contado desde la fecha en que el Presidente de la República someta la declaración de estado de asamblea o de sitio a su consideración, deberá pronunciarse aceptando o rechazando la proposición, sin que pueda introducirle modificaciones. Si el Congreso no se pronunciara dentro de dicho plazo, se entenderá que aprueba la proposición del Presidente.

Sin embargo, el Presidente de la República podrá aplicar el estado de asamblea o de sitio de inmediato mientras el Congreso se pronuncia sobre la declaración, pero en este último estado sólo podrá restringir el ejercicio del derecho de reunión. Las medidas que adopte el Presidente

limitando con ello aún más la posibilidad de aplicar esta medida. El hecho de que el constituyente haya querido restringir tanto las oportunidades en que es posible aplicar la medida administrativa no es antojadizo, pues guarda directa relación con el sentido protector de la propiedad privada que cruza gran parte de los derechos fundamentales garantizados en el artículo 19. Sin embargo como se verá, restringir la aplicación de la requisición, no es del todo coherente con lo plasmado en el numeral 24 del mencionado artículo 19¹⁷², ya que

de la República en tanto no se reúna el Congreso Nacional, podrán ser objeto de revisión por los tribunales de justicia, sin que sea aplicable, entre tanto, lo dispuesto en el artículo 45.

La declaración de estado de sitio sólo podrá hacerse por un plazo de quince días, sin perjuicio de que el Presidente de la República solicite su prórroga. El estado de asamblea mantendrá su vigencia por el tiempo que se extienda la situación de guerra exterior, salvo que el Presidente de la República disponga su suspensión con anterioridad.”

CHILE. Presidente de la República. 2010. Ley 20.050: Constitución Política de la República de Chile de 1980, reformada el 22 de septiembre de 2005. Editorial Jurídica de Chile.

¹⁷¹ “Artículo 41: El **estado de catástrofe**, en caso de calamidad pública, lo declarará el Presidente de la República, determinando la zona afectada por la misma.

El Presidente de la República estará obligado a informar al Congreso Nacional de las medidas adoptadas en virtud del estado de catástrofe. El Congreso Nacional podrá dejar sin efecto la declaración transcurridos ciento ochenta días desde ésta si las razones que la motivaron hubieran cesado en forma absoluta. Con todo, el Presidente de la República sólo podrá declarar el estado de catástrofe por un período superior a un año con acuerdo del Congreso Nacional. El referido acuerdo se tramitará en la forma establecida en el inciso segundo del artículo 40.

Declarado el estado de catástrofe, las zonas respectivas quedarán bajo la dependencia inmediata del Jefe de la Defensa Nacional que designe el Presidente de la República. Este asumirá la dirección y supervigilancia de su jurisdicción con las atribuciones y deberes que la ley señale.”

Ídem.

¹⁷² “Artículo 19: La Constitución asegura a todas las personas:

24°: El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

Sólo la ley puede establecer un modo de adquirir la propiedad de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Ésta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental.

Nadie puede en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre el que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o

cuando el constituyente limita las requisiciones a la ocurrencia de las excepciones constitucionales, está olvidando que el **derecho de propiedad tiene a su vez la calidad de propiedad función**.

En lo que refiere a la requisición, ésta es considerada por sólo dos regímenes de excepción constitucional. El primero es el Estado de Asamblea, que la consagra como una de las medidas que puede adoptar el ejecutivo mientras la excepcionalidad tiene vigencia; para contextualizar, el mencionado estado corresponde a aquél que el Presidente puede declarar en caso de guerra externa, sea ésta declarada oficialmente por el Estado beligerante o no, bastando la mera consumación de hechos belicosos, pues en la actualidad las declaraciones de guerra son una excepción en el derecho internacional. El precepto que incorpora este régimen excepcional en la Constitución está consagrado en el artículo 40, conjuntamente con el estado de sitio. La regulación anterior a la reforma del año 2005¹⁷³ no es sustancialmente distinta a la del texto actual, exigiendo en los dos textos que se verifique como causal el “caso de una guerra exterior que afecte gravemente el normal

especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador...”

CHILE. Presidente de la República. 2010. Ley 20.050: Constitución Política de la República de Chile de 1980, reformada el 22 de septiembre de 2005. Editorial Jurídica de Chile.

¹⁷³ Llevada a cabo por la Ley 20.050 el año 2005.

desenvolvimiento de las instituciones del Estado”¹⁷⁴, y estableciendo en ambos que el mencionado estado será declarado a través de un Decreto Supremo dictado por el Presidente de la nación. Es en quienes participan de esta declaración donde radica la diferencia entre la Constitución original y el texto reformado, pues en la primera versión de la Carta Fundamental de 1980 se exigía la participación del Consejo de Seguridad Nacional para su dictación, y en cambio en la actualidad se requiere la ratificación del Congreso Nacional para que el estado de excepción en cuestión se mantenga vigencia. En cuanto al ámbito de aplicación, la Constitución de 1980 y la reformada el 2005 no se diferencian, ya que ambas señalan que la requisición puede ser decretada para todo o parte del territorio nacional por un período de 90 días, prorrogables si es que las circunstancias que posibilitaron la medida subsisten, quedando el Presidente facultado para suspender la vigencia de la excepcionalidad si es que dichas circunstancias cesan.

El Estado de Asamblea está contemplado en el actual artículo 43¹⁷⁵ de la Constitución, éste en su inciso primero consagra la posibilidad de “disponer

¹⁷⁴ JIMENEZ, F. 2010. Los estados de excepción constitucional en Chile. Chile, Editorial Jurídica. 70p. El destacado es nuestro.

¹⁷⁵ “Artículo 43: Por la **declaración del estado de asamblea**, el Presidente de la República queda facultado para suspender o restringir la libertad personal, el derecho de reunión y la libertad de trabajo. Podrá, también, restringir el ejercicio del derecho de asociación, interceptar, abrir o registrar documentos y toda clase de comunicaciones, **disponer requisiciones de bienes y establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad**.

[...]

Por la declaración del **estado de catástrofe**, el Presidente de la República podrá restringir las libertades de locomoción y de reunión. Podrá, asimismo, **disponer requisiciones de**

requisiciones de bienes” en el caso de estar declarado el Estado de Asamblea, tal como hiciera la Carta promulgada el año 1980 en el artículo 41. Además de restringir las oportunidades en que la requisición puede ser decretada, el artículo 43 presenta el defecto de no hacerse cargo del debate que se suscitó durante el gobierno de Allende pues el precepto en cuestión no distingue entre requisición de bienes muebles o inmuebles, posibilitando la limitación del uso, el goce y la disposición en de bienes inmuebles, repitiéndose el defecto que afecto a la institución de la requisición en la década de 1970. A esta observación se agrega que a primera vista, el permitir que la requisición recaiga sobre bienes inmuebles contradice la misión que se había adjudicado el constituyente consistente en proteger la propiedad privada de la interferencia estatal; sin embargo esta contradicción era justificada por los miembros de la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución que señalaban que “en situación de guerra el Presidente de la República debe tener el máximo de atribuciones porque la guerra es la guerra, y pueden ser muchas las libertades o derechos que sea menester restringir o limitar en situaciones de esta naturaleza”¹⁷⁶.

bienes, establecer limitaciones al ejercicio del derecho de propiedad y adoptar todas las medidas extraordinarias de carácter administrativo que sean necesarias para el pronto restablecimiento de la normalidad en la zona afectada.”

CHILE. Presidente de la República. 2010. Ley 20.050: Constitución Política de la República de Chile de 1980, reformada el 22 de septiembre de 2005. Editorial Jurídica de Chile.

¹⁷⁶ Sesión 218 Comisión de Estudio de la Nueva Constitución, 2 de junio de 1976. En: DEVOTO, M. *Op. Cit.*, 75p.

El hecho de que se trate de una de las facultades extraordinarias que tiene el Presidente durante este régimen de excepción constitucional, no exime al Estado de hacerse cargo de los gastos que conlleve el aprovechamiento de los bienes requisados por lo cual debe realizarse un inventario. Lo anterior tampoco priva al particular afectado de ejercer acciones indemnizatorias contra el Fisco si le causaren perjuicios directos, las cuales deberá ejercer antes de un año, pues en dicho plazo prescribirán tales acciones. El monto a pagar será fijado por acuerdo entre la autoridad y el afectado, o por determinación de un Juzgado de Letras en lo Civil, según se establece en el artículo 19 y siguientes de la Ley Orgánica Constitucional número 18.415 que regula los Estados de Excepción¹⁷⁷.

Otro de los regímenes de excepción que contempla la implementación de la requisición es el Estado de Catástrofe. Este corresponde al que puede declarar el Presidente de la República en caso de calamidad pública, pudiendo ser imputable a hechos de la naturaleza o del hombre, comprendiendo la ocurrencia de desequilibrios económicos o ambientales según fue establecido por la

¹⁷⁷ “Artículo 19: El monto de la indemnización y su forma de pago serán determinados de común acuerdo entre la autoridad que ordenó la requisición y el afectado por la medida. Este acuerdo deberá ser, en todo caso, aprobado por la autoridad de Gobierno Interior correspondiente al lugar donde se practicó, dentro del plazo de diez días de adoptado. A falta de acuerdo, el afectado podrá recurrir, dentro del plazo de treinta días, ante el Juez de Letras en lo Civil competente. El Tribunal dará a esta presentación una tramitación incidental, fijando en su sentencia el monto definitivo de la indemnización que corresponda, la que deberá ser pagada en dinero efectivo y al contado.”

CHILE. 1991. Ley 18.415. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29824>> [consulta 20 octubre 2014].

Comisión de Estudio en su momento¹⁷⁸. Además es un requisito que se produzcan **daños graves a la población o a la seguridad nacional, impidiendo el normal desenvolvimiento de la institucionalidad estatal**, siendo dicho impedimento la causal de la declaración a juicio de la doctrina¹⁷⁹, pues de no condicionar estrictamente la declaración de excepcionalidad, se estarían entregando atribuciones desmedidas e injustificadas a la autoridad de turno. Al igual que en el Estado de Asamblea, la regulación de este estado de excepción fue modificada con la reforma constitucional del año 2005 aunque sin variar las causales que lo possibilitaban; no obstante con dicha reforma si variaron las autoridades facultadas para decretar este régimen, pues previo a la ley 20.050 participaban en la declaración de este estado el Presidente de la República y el Consejo de Seguridad Nacional, hoy, en su lugar, participa el Congreso Nacional, pues en virtud del actual artículo 41 de la Constitución, el Presidente debe informar a este organismo la dictación del régimen de excepción en comento. La modificación a la Constitución también alcanzó el ámbito de aplicación de la norma, pues en el texto primitivo el territorio regido por el estado de excepción comprendía la zona directamente afectada por la calamidad y cualquier otra que la requiriera como consecuencia, en reemplazo la nueva normativa señala que la declaración “sólo procede respecto de la zona

¹⁷⁸ DEVOTO, M. *Op. Cit.*, 211p.

¹⁷⁹ JIMENEZ, F. *Op. Cit.*, 179p.

directamente afectada por la calamidad”¹⁸⁰. Ahora en cuanto al límite temporal del régimen excepcional, este ha sido regulado por la ley orgánica constitucional de la materia señalando que podrá regir por un plazo de 90 días prorrogable con autorización del Congreso si es que subsisten las circunstancias que fundan su establecimiento, pudiendo incluso decretarlo de nuevo. Esto ha significado que con la reforma del año 2005 se posibilita la vigencia de este estado por un período superior a un año si hay acuerdo entre el Presidente y el Congreso, siempre y cuando las circunstancias subsistan. También se ha regulado la situación contraria, ya que la reforma también faculta al Congreso para suspender la vigencia del régimen cuando hayan transcurrido 180 días si es que las causales que motivaron la declaración cesan absolutamente.

La posibilidad de disponer de requisiciones de bienes bajo este régimen se contempla, de igual forma, en el artículo 43 de la Carta, pero en el inciso 3° delimitándola para el Estado de Catástrofe. Respecto de su regulación se observan los mismos vicios pesquisados en el caso del Estado de Asamblea, pues en esta ocasión el constituyente tampoco distingue entre bienes muebles o inmuebles en esta ocasión, bastando que los bienes se encuentren en el territorio jurisdiccional en el que rige la medida. Para esta requisición rigen las mismas acciones contra el Fisco de Chile que tienen vigor en el caso del Estado

¹⁸⁰ NEIRA. *Op. Cit.*, 89p.

de Asamblea, correspondiendo a la acción indemnizatoria, siendo también un año el plazo de prescripción para el ejercicio de la acción. También en esta requisición se obliga a la autoridad a efectuar un inventario de los bienes sobre los que la requisición recaiga, como también a hacerse cargo de los gastos de conservación y aprovechamiento de los bienes afectados.

No obstante las identidades apreciadas entre la requisición declarada en el Estado de Asamblea y la decretada en el Estado de Catástrofe, éstas no están contenidas en la Constitución ya que ésta sólo reglamenta las formas y efectos de declarar los regímenes de excepción. Así la forma de implementar la requisición, explicadas anteriormente para cada caso, son materias que en realidad están reguladas en la Ley Orgánica Constitucional 18.415. Esta ley es la que viene a dar una normativa más acabada para la requisición, complementando el marco general preceptuado en la Carta Fundamental, de este modo la mencionada ley orgánica norma la medida requisitoria entre sus artículos 17 y 21. Por su parte el artículo 17 establece que la adopción de la medida da derecho al propietario a exigir indemnización en contra del Fisco por los perjuicios que se causaren de forma directa, sin que la interposición de la acción suspenda la medida; la disposición número 18 señala que la autoridad que practique la requisición queda obligada a realizar un inventario de los bienes que se afecten; a su vez el artículo 19 señala la forma en que debe efectuarse la indemnización cuando esta proceda, debiendo ser **de común**

acuerdo entre la autoridad y el propietario siendo requisito el que la autoridad de Gobierno Interior lo apruebe, todo lo cual no obsta que el afectado disconforme con la suma pueda recurrir ante los tribunales civiles para que se fije un monto definitivo; en el artículo 20 se establece que la acción indemnizatoria prescribe en el plazo de un año y por último, en el artículo 21 se obliga al Fisco a tomar a su cargo los gastos de conservación y aprovechamiento de los bienes requisados.

Como se observa el constituyente fue sistemático al momento de regular la requisición, sin embargo en perspectiva, dicha sistematización no significó que el constituyente fuera coherente con lo que buscaba plasmar en su propia Constitución, pues aunque hacía esfuerzos desbordados por proteger la propiedad privada, la garantía que sobre ella recaía no era absoluta, ya que el **artículo 19 número 24 también consagraba que la propiedad podía sufrir limitaciones y quedar sujeta a obligaciones en virtud de la función social de la propiedad**; en este tenor el numeral en cuestión establece limitaciones legales que pueden afectar a la propiedad, contemplando la expropiación y el dominio estatal sobre todas las minas, que se dan en concesión a los particulares. Presentada someramente esta incoherencia, resulta conveniente pasar a analizar detenidamente el mencionado numeral, tratando de explicar el sentido que quiso darle el constituyente, para luego contrastarlo con la relegación de la requisición a los estados de excepción únicamente.

Debido a la importancia del derecho de propiedad, el numeral 24 del artículo 19 fue ampliamente discutido, pues sin duda fue este derecho uno de los que más preocupó a la Comisión de Estudio de la Nueva Constitución. Esto se explica en parte por las infracciones que el derecho de propiedad sufrió durante el gobierno socialista, siendo su vulneración reiterada uno de los factores que incidió en el quiebre institucional; además a la discusión se agregaban las divergencias que tenían los comisionados respecto de cómo debía regularse la propiedad privada en nuestro sistema jurídico. El principal punto del debate giraba en torno a si acaso debía conservarse el espíritu del derecho de propiedad consagrado en la Carta de 1925, o si por el contrario, éste debía ser totalmente reformulado para incorporar otros elementos tales como el respeto al derecho de propiedad en su esencia, que se inspira en la Ley Fundamental de Bonn que consagra la doctrina del **respeto a los derechos fundamentales en su esencia**; otros en cambio se inclinaban por la opción de que la nueva Carta Fundamental debía recoger la **doctrina pontificia** que había sido elaborada para subsanar los defectos que afectaban al derecho de propiedad privada, dando espacio a la propiedad estatal pero sólo de manera excepcional, materializando y respetando el principio de subsidiariedad que la Iglesia había formulado a partir de la Encíclica Rerum Novarum.

Otro insumo para el debate, correspondió a la discusión que se originó en torno a la forma en la que debía conjugarse el derecho de propiedad con el

principio de la función social, pues en el pasado a juicio de la doctrina “la noción de función social sirvió para que el legislador, particularmente durante el período de la Unidad Popular, expandiera discrecionalmente la intervención estatal, debilitando el derecho de propiedad”¹⁸¹. Las discrepancias entre los comisionados llegaban a tal punto que incluso don Pedro Rodríguez, exministro de Justicia del Presidente Frei Montalva, debió asistir a la discusión en calidad de invitado con el fin de explicar la reforma constitucional del año 1967 que modificó el artículo 10 número 10 de la Constitución de 1925, con la cual se consagró expresamente en el texto fundamental el principio de la función social. El invitado sostenía que “el derecho de propiedad privada <<no puede llegar a ser obstáculo para el desarrollo económico, social, cultural y general de todo el país>> [...] Por ello piensa que el Estado debe asumir el papel que le asigna el reconocimiento de la función social de la propiedad. Se hace necesario, por tanto, <<someter el derecho de propiedad privada a estos requerimientos esenciales de carácter social>> [...] Y esto se refiere **no sólo a la propiedad de la tierra**”¹⁸². En contrario, se manifestaba el comisionado Jaime Guzmán, quien opinaba que incorporar el principio de la función social al numeral 24 resultaba sobreabundante, pues en su propuesta de texto él apelaba al “ejercicio de la propiedad en conformidad con el bien común”¹⁸³, lo que además se

¹⁸¹ CRISTI, R y RUIZ-TAGLE, P. 2014. El Constitucionalismo del Miedo. Chile, LOM Ediciones. 88p.

¹⁸² *Ibíd.*, 89p.

¹⁸³ *Ídem.*

acompañaba por el ideario político gremialista que promovía el jurista, lo que llevaba a Guzmán a afirmar que “la propiedad privada sería garantía fundamental para salvaguardar esa autonomía individual frente al Estado”¹⁸⁴, siendo lo relevante para el abogado evitar a toda costa la posibilidad de un nuevo ciclo estatista.

Existiendo dos posturas diferentes -la de consagrar la función social expresamente, o la de en su lugar, regularla como bien común- se impone en la Comisión de Estudio la idea de fijar expresamente el principio rector de la función social de la propiedad en el inciso segundo del numeral 24 del artículo 19, ya que los juristas consideraron que señalar que el derecho de propiedad podía ser limitado en función del bien común era abrir un espacio mayor para la discrecionalidad de la autoridad.

La consagración de la función social alcanzó además el inciso tercero del numeral 24, autorizándose en este la expropiación de la propiedad privada por causa de utilidad pública o de interés nacional, lo que debe ser previamente calificado por el legislador, estableciendo la posibilidad de revisión judicial en cuanto se refiere a la legalidad de la decisión administrativa, así como también se le entrego al Poder Judicial el conocimiento de los conflictos que se suscitaran a raíz de los montos de la indemnización debida al expropiado.

¹⁸⁴ *Ibíd.*, 91p.

Considerando que la expropiación es una afectación a la propiedad privada mucho más enérgica en sus efectos que la requisición, no se observa una explicación razonable que justifique la delimitación de la requisición a los estados de excepción únicamente. Esto porque como se ha mencionado anteriormente, la expropiación corresponde a una privación del dominio en beneficio de la autoridad previo pago de la correspondiente indemnización, siendo tal privación permanente; en cambio la requisición es la mera limitación al ejercicio de las facultades de uso, goce y disposición de la propiedad, siendo una medida temporal si es que se trata de un inmueble, pudiendo el Estado tomar la administración del bien como medida sancionatoria o regulatoria por lo cual tiene efectos, en el caso del inmueble, hasta subsanar la situación que origina la requisición, dando derecho a una posterior indemnización por los perjuicios que afecten al requisado. Efectuado este análisis, la única justificación plausible para la contradicción de permitir una afectación tan importante como es la expropiación, pero no posibilitar una menor como lo es la requisición, se encuentra en la aplicación fáctica que el gobierno de la Unidad Popular le dio a esta medida administrativa, lo que resultó en graves intromisiones estatales sobre la propiedad privada, llegando a transgredir absolutamente dicho derecho, aplicación que al mismo tiempo violento el sentido y espíritu perseguido por la normativa de la requisición, ya que ésta nunca tuvo como propósito servir de modo de adquirir, ni de título traslativo del dominio, sino que solamente buscaba limitar temporalmente los atributos del

derecho de dominio. Todo lo anterior derivó en un fuerte recelo por parte de la Comisión de Estudio a la hora de regular constitucionalmente la medida de la requisición, concluyendo por ello, que lo conveniente era restringir al máximo las posibilidades de su aplicación, limitándola a los estados de excepción constitucional solamente.

IV.3. El Paro Portuario de San Antonio, un caso práctico.

A fin de corroborar la escasa aplicación práctica y la mermada utilidad que hoy en día tiene la requisición por estar contemplada en nuestro ordenamiento jurídico tan sólo para los estados de excepción, es que se relatarán los sucesos del reciente Paro Portuario de San Antonio, que se extendió a varios puertos de nuestro país durante los años 2013 y 2014. Con tales propósitos se expondrán brevemente, sus causas y sus efectos, destacando que los alcances de esta movilización no cumplían con los requisitos necesarios para decretar alguno de los dos estados de excepción que contemplan la adopción de la requisición como medida, agregando por último que de haber sido aplicada la medida requisitoria, los efectos de esta paralización laboral habrían sido distintos en magnitud y costos.

El paro en comento, comenzó a mediados de marzo de 2013 por causa de irregularidades laborales que afectaban a los trabajadores portuarios, siendo el detonante del conflicto, la petición que la “Unión Portuaria” hacía respecto del pago retroactivo de las remuneraciones correspondientes a las horas de colación, que no habían sido remuneradas durante años por la concesionaria “STI San Antonio”, que actualmente tiene a su cargo la gestión de la Empresa Portuaria San Antonio.

A la mencionada petición concreta, se sumaron otras cuatro correspondientes a la crítica al monto de los salarios y a la precarización laboral que se genera gracias a la subcontratación de los servicios, así como también la exigencia de un bono para los trabajadores que por su edad estuvieran impedidos de desarrollar faenas calificadas como pesadas, y por último con un carácter más local, desde el Puerto de Mejillones se exigía una negociación con la empresa concesionaria ULTRAPORT para que reconociera la existencia de un sindicato; así mismo paralelamente desde Valparaíso, los trabajadores del espigón solicitaban un bono de mitigación por los eventuales perjuicios que se verificaran con ocasión del trabajo. Debido a estas dos últimas peticiones el Paro Portuario de San Antonio adquirió ribetes nacionales, ya que en muestra de solidaridad adhirieron los Puertos de Angamos y Puerto Montt a la movilización. El conflicto en sí, se desarrolló en dos episodios, extendiéndose la primera movilización por un tiempo de 35 días; mientras que la segunda ola

de movilizaciones se mantuvo por un período de 22 días y tuvo por fundamentos el incumplimiento de los acuerdos alcanzados por parte del empresariado tras la primera ola de movilizaciones; y es que en la realidad tales compromisos habían tenido como principal promotor al Estado, que sin decretar la excepcionalidad constitucional ni aplicar la Ley de Seguridad Interior del Estado, no contaba con mayores alternativas ni cursos de acción, más que el de impulsar la negociación entre las partes para destrabar el conflicto.

Las consecuencias de estas dos largas movilizaciones afectaron con mayor fuerza a la industria exportadora, siendo la más aquejada la agroindustria frutícola debido a que sufrieron la retención de sus productos en los puertos, significando una pérdida de 2.350.543 toneladas de frutas¹⁸⁵; sin embargo este no fue el único rubro económico afectado, ya que las pérdidas alcanzaron el monto de \$2.000.000 de dólares, amenazando con ello 100.000 puestos laborales¹⁸⁶. Por los alcances de la movilización, las consecuencias económicas no sólo afectaron a las empresas concesionarias paralizadas, sino que se vieron involucradas varias áreas de la economía nacional; sin embargo la

¹⁸⁵ ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES DE FRUTAS DE CHILE. 2014. Temporada frutícola 2013-2014: Heladas y paro portuario ratifican pronósticos negativos realizados por la industria de la fruta chilena de exportación. [en línea] <<http://www.asoex.cl/component/content/article/25-noticias/117-temporada-fruticola-2013-2014-heladas-y-paro-portuario-ratifican-pronosticos-negativos-realizados-por-la-industria-de-la-fruta-chilena-de-exportacion.html>> [consulta: 05 noviembre 2014]

¹⁸⁶ WEISSMAN, I. 2014. Paro portuario: la disputa por 30 minutos para colación que tiene en jaque a los exportadores. [en línea] El Mostrador. 04 abril 2014. <<http://www.elmostradormercados.cl/destacados/paro-portuario-la-disputa-por-30-minutos-para-colacion-que-tienen-en-jaque-a-los-exportadores/>> [consulta: 05 noviembre 2014]

resolución de tamaño conflicto quedó entregada sólo a los privados directamente afectados, adoptando el Estado el rol de mediador, sin adquirir un rol más activo. En este escenario las frecuentes reclamaciones de los exportadores, y los temores expresados por los trabajadores perjudicados indirectamente, no fueron considerados en las negociaciones de las mesas de trabajo sino hasta que las amenazas se volvieron hechos, cuando los efectos económicos ya eran irreparables; sólo en ese momento los gobiernos de Sebastián Piñera y Michelle Bachelet respectivamente, comenzaron a abogar por los intereses de los actores indirectamente afectados.

Hecha ésta sucinta relación, es conveniente preguntarse qué habría sucedido si nuestra legislación permitiera aplicar la requisición más allá de los limitadísimos casos contemplados por los regímenes de excepción; esto con el objetivo de demostrar que la figura administrativa tiene un verdadero sentido republicano por lo que resulta un despropósito restringir su aplicación a los casos de excepción constitucional únicamente, corroborando a través de una situación real que el espectro en el que se puede aplicar la medida es mucho más amplio. Sobre esto podría decirse que tal pretensión es un mero ejercicio de ficción jurídica, pero por el contrario, plantear la posibilidad de aplicar la requisición para el caso expuesto no resulta descabellado, ya que atendiendo a los fines perseguidos por dicha medida es perfectamente plausible implementar la requisición, pues lo buscado con ella es que el derecho de propiedad sea

ejercido como función social, cuestión que es impedida sólo por la decisión del constituyente de regular la requisición sólo en los preceptos que norman los estados de excepción constitucional que por lo demás tienen por objeto delimitar las atribuciones extraordinarias que se le entregan a la autoridad, y no el permitir el desarrollo de la función social de la propiedad privada, como si lo posibilitaría una requisición que no estuviera restringida sólo a los estados de excepción.

Teniendo presente que el fin de la requisición es enfrentar emergencias económicas posibilitando la materialización de la propiedad privada como función social, la implementación de la medida en este caso es del todo pertinente; al respecto, cabe recordar que la requisición, en sus orígenes, comprende una naturaleza sancionatoria y otra regulatoria; esta salvedad se realiza porque a la luz de los hechos acaecidos durante la movilización de los portuarios, se puede afirmar que la requisición que corresponde aplicar es la sancionatoria, ya que en los hechos se aprecia que los empresarios portuarios cometieron una infracción a la legislación laboral al no respetar o remunerar los períodos de descanso destinados a la colación de los trabajadores. La ejecución de esta conducta prohibida por parte de los empresarios, devino en una alteración de toda la actividad económica del país durante algunos meses de los años 2013 y 2014, afectando el derecho de propiedad en su esencia, y ya no solamente en cuanto a su dimensión de propiedad función. Ésta

afirmación no es antojadiza, pues desde una perspectiva causalista, fue la infracción por parte de los privados la que originó la movilización de los trabajadores, que entre otras medidas adoptaron la de retener los productos destinados a la exportación, afectando con ello, en su esencia el derecho de propiedad que los empresarios frutícolas tenían sobre sus bienes.

Contrariamente, aventurarse a plantear una hipótesis sustentada sobre la requisición regulatoria no resulta **jurídicamente** razonable, pues a diferencia del legislador del siglo XX, el actual legislador se ha preocupado de establecer un estatuto regulador especial para supervigilar la buena conducta de los mercados, a través de procedimientos sancionatorios administrativos¹⁸⁷ y otros desarrollados ante algunos tribunales especiales¹⁸⁸. Dicho estatuto ha sido elaborado de forma sistemática, orgánica y coherente, lo que no impide que puedan existir reparos respecto a su aplicación, pues en los hechos, pese a lo eficaz de la normativa, ésta no ha sido percibida como satisfactoria por parte del público general; sin embargo el análisis aquí presentado es de carácter normativo, y la norma técnicamente se encuentra correctamente construida.

Se aboga por la aplicación de la requisición civil para el caso del Paro Portuario porque los hechos descritos en la especie no configuran las causales

¹⁸⁷ Como los procedimientos llevados a cabo por la Superintendencia de Valores y Seguros.

¹⁸⁸ Como el Tribunal de Defensa de la Libre Competencia.

requeridas por la Carta Fundamental para decretar alguno de los estados de excepción constitucional que contemplan la requisición como atribución de la autoridad, pues en aquellos casos la medida no está pensada desde una dimensión civil, sino que en los regímenes de excepcionalidad la requisición tiene un marcado acento militar, pues a la luz de los artículos de la Ley Orgánica Constitucional de la materia¹⁸⁹ esto puede desprenderse, ya que la autoridad civil puede delegar inmediatamente el ejercicio de estas facultades en la autoridad militar competente, correspondiendo en realidad la medida contemplada por los estados de excepción a lo que en su momento se ha descrito como requisición militar, la que nunca podrá ser utilizada en los conflictos de dimensión civil sin decretar antes el Estado de Asamblea o el Estado de Catástrofe.

Excluída la requisición militar como alternativa, es prudente estudiar en detalle el por qué sí es factible aplicar la medida en su carácter civil. La principal razón que funda la procedencia de la requisición en su naturaleza civil, es que ésta permite cumplir los objetivos fijados por la Constitución para el derecho de propiedad, siendo dichos objetivos sustancialmente los de garantizar la propiedad en todas sus especies, estableciendo que sólo puede ser adquirida por las formas estipuladas en la ley a través de los modos de adquirir, y que además la propiedad sólo pueda ser afectada por las limitaciones que fije el

¹⁸⁹ Artículos estudiados en el acápite anterior.

legislador en virtud de su función social, estableciendo como limitación sólo la privación de la propiedad y transferencia de dominio a favor del Estado por medio del acto administrativo de la expropiación.

El considerar la expropiación como la única forma de afectar la propiedad es, a nuestro juicio, un gran error, pues como se ha demostrado dicha medida no es la única forma de afectar o limitar la propiedad, ya que como se ha señalado extensamente, también existe la alternativa de la requisición, que no ha sido tomada en cuenta por nuestro constituyente, caracterizado por sobre regular la propiedad. Esto resulta bastante paradójal si se tienen en cuenta que la medida de la requisición es mucho menos transgresora del derecho de propiedad privada que gozan todas las personas, resultando además igual de efectiva en la pretensión de hacer valer la propiedad como función, logrando con su aplicación hacer de la institución de la propiedad privada una institución plenamente republicana.

IV.4. La Requisición, hacia un instrumento autónomo, flexible y eficaz.

Con el objetivo de lograr un desenvolvimiento normal en aquellas actividades económicas nacionales que pueden ser calificadas como esenciales por el grado de incidencia que tienen en el bienestar general de la población, así como en aquellas áreas de nuestra economía que han sido catalogadas como de importancia estratégica por su aporte a los ingresos nacionales y al norma y eficiente desenvolvimiento de la economía, es que proponemos algunas modificaciones a la regulación de las requisiciones, las cuales a nuestro juicio deben ser adoptadas sin dilación, atendiendo a las dinámicas propias del proceso económico y político. Dichas reformas apuntan a modificar tanto la Constitución como la legislación de menor rango.

En primer término, e intentando articular la pretensión señalada con la técnica jurídica más adecuada, se deben abordar las posibles modificaciones que pueda sufrir la Constitución Política de la República, proponiendo una reforma motivada y fundada en lo que a nuestro entender ha sido un error y una falta de visión del constituyente, el que ha restringido la aplicación de la requisición únicamente a los estados de excepción constitucional, renunciando a un mayor margen de maniobra que requiere el dinamismo económico, y con

ello a las soluciones que podría conllevar el uso adecuado y eficaz de éste instrumento jurídico.

En efecto, de la experiencia observada durante el episodio del Paro Portuario, se puede sostener que aunque no existió un estado de convulsión política generalizado o catastrófico, de igual forma se constataron efectos económicos y sociales que trascendieron lo estrictamente sectorial, impactando de manera significativa la cotidianeidad de vastos sectores de la población chilena. De éste modo se puede catalogar el mencionado incidente como una emergencia económica con alcance nacional, pues con su ocurrencia se afectó a un grupo considerable de ciudadanos y actividades productivas; no obstante ello, la situación no pudo ser enfrentada con la figura jurídica de la requisición, ya que pese a haberse tratado de un conflicto de enorme magnitud, la aplicación de la medida se encuentra restringida y condicionada a la vigencia de los estados de excepción constitucional, posibilidad que es aún más limitada pues sólo rige en el Estado de Asamblea o en el de Catástrofe.

A mayor abundamiento, es pertinente señalar que el Paro Portuario significó en cifras, una alteración relevante en el abastecimiento de los sectores extremos de nuestro país, así como también se afectó el índice de precios del consumidor, al mismo tiempo con la movilización de los trabajadores se vieron trastornados los flujos comerciales de diversos sectores productivos, así por

ejemplo el sector frutícola por sí solo, perdió alrededor de ochenta millones de dólares según fuentes de la Asociación de Exportadores de Chile¹⁹⁰. Pese a los antecedentes descritos, la movilización portuaria no implicó una alteración significativa del orden público ni tampoco un riesgo para la estabilidad institucional, razón por la cual, a juicio del Ejecutivo no se reunieron los méritos necesarios para decretar alguno de los estados de excepción, privando con ello a la autoridad en general, y a la autoridad económica en particular, de una eficaz herramienta legal de gestión que viniera a subsanar las nefastas consecuencias económicas del conflicto, resultando la requisición un instrumento más que adecuado para aquel fin.

Aunque nos hemos enfocado particularmente en el conflicto de la movilización portuaria para explicar la necesidad de una modificación constitucional, la paralización es tan sólo el caso que mejor permite graficar dicha necesidad, ya que en los hechos existen múltiples casos de defraudación pública, de alzas artificiales de precios y de negaciones de ventas, que justifican la requisición de los establecimientos productivos implicados, ya que como hemos indicado, la legislación sancionatoria existente, no resulta a los ojos de la población, satisfactoria. En este escenario se puede sostener que es imperativa la realización de una reforma constitucional que incorpore como otra de las limitaciones a la propiedad la requisición, adicionándola a la medida de la

¹⁹⁰ ASOCIACIÓN DE EXPORTADORES DE CHILE. *Op. Cit.*

expropiación, permitiendo con ello una efectiva realización de la propiedad como función. En estos términos, y en conformidad al análisis llevado a cabo en torno a la institución, es que a nuestro juicio la eventual modificación debe tener en cuenta las siguientes consideraciones:

- a) La abreviación del artículo 19 número 24 de la Constitución, acotando sus disposiciones a la sola consagración del derecho de propiedad como derecho y función, dejando entregadas las limitaciones a la que sea susceptible en atención a la función social, a la legislación inferior. Ello implica dejar de lado la regulación expropiatoria que actualmente contempla el Texto Fundamental, para consagrarla únicamente en normativa de rango legal, la cual ya existe y se encuentra contenida en el Decreto Ley 2.186 que corresponde a la Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, promulgada el año 1978.

Esto no obsta que en el mismo numeral 24 se mantenga la regulación referida a la propiedad minera, ya que tal normativa también consagra la función social de la propiedad que se entrega a los privados en distintas modalidades, ya que constitucionalmente este es un tipo de propiedad estatal.

- b) Desde el punto de vista de la adecuada técnica constitucional, cabe destacar que el artículo 19 numeral 24 debiese estar por entero dedicado a la consagración de la propiedad privada como derecho y como función, limitándose a la sola mención de la expropiación y de la requisición como formas de limitación al derecho de propiedad privada en el marco expreso de la doctrina de la función social de la propiedad.

Ahora bien, tal como se ha mencionado, nuestro actual sistema jurídico contempla una legislación expresa y exclusivamente dedicada a la materia de la expropiación, la que pese a tratar esta importante forma de afectación a la propiedad, no regula la requisición, no obstante se trata de otra de las limitaciones más importantes de la propiedad privada en virtud de su función social. Para hacer frente a este vacío regulatorio es necesario realizar una modificación al mencionado Decreto Ley 2.186, con un quorum de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio, por tratarse de una Ley Orgánica Constitucional. El objetivo de tal reforma radicaría en incorporar dentro de dicha ley todas aquellas disposiciones referidas a la requisición que resulten pertinentes, para lo cual proponemos:

- a) Que tanto la afectación como la limitación administrativa de la que pueda ser objeto el derecho de propiedad, estén contempladas en una

misma Ley Orgánica que las trate y aborde conjuntamente, regulando tanto la expropiación como la requisición.

- b) Que dicha ley no sea otra que la actual Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones, contenida en el Decreto 2.186, debida y oportunamente modificado a fin de incorporar las disposiciones que resulten pertinentes para una correcta regulación de la actividad requisitoria.
- c) Que las modificaciones que se la agreguen a dicha Ley, contemplen una regulación autonomizada de la requisición, sustrayéndola e independizándola de la regulación que trata los estados de excepción constitucional, abandonando el carácter militarizado que hoy tiene el instrumento jurídico en cuestión al estar contemplado para situaciones de excepcionalidad jurídica.
- d) Que el articulado aludido en el anterior literal, debe establecer causales precisas y suficientes para que la autoridad administrativa competente, pueda disponer de la requisición como instrumento jurídico eficaz, aún en circunstancias políticas y sociales distintas a aquellas que ameritan la dictación y/o promulgación de un determinado Estado de Excepción.

- e) El mencionado articulado debe establecer causales justificadas y tipificadas, las que deberán contemplar entre sus parámetros lo siguiente:
- i) La emergencia fáctica (las circunstancias de hecho), debe alterar de manera significativa y masiva el normal desenvolvimiento de las actividades económicas que incidan en el bienestar general de la población;
 - ii) Las circunstancias de hecho que provoquen gran impacto en aquellas áreas o actividades de la economía dedicadas a los giros estratégicos del país.
- f) Que las autoridades competentes para aplicar la medida sean dos, actuando una u otra, según se trate de requisición sancionatoria o requisición regulatoria. Para la primera, será competente la Fiscalía Nacional Económica que podrá decretarla, cuando por infracciones legales graves de los actores económicos se vea afectada la economía nacional en su conjunto, siendo esta una herramienta de última ratio. En cambio para la requisición regulatoria, el organismo competente para su implementación deberá ser la CORFO, por causales fundadas, como la inflación de algunos productos básicos que supere el 5% trimestral por

falta de oferta, consagrándola como un instrumento de última ratio también. Para ambas requisiciones se deberá contar con la autorización de los Ministros de Economía y del Interior, junto con la firma del Presidente de la República y la venía formal de la Contraloría General de la República tras el análisis de legalidad de la medida.

- g) El articulado deberá agregar a las autoridades mencionadas en el literal anterior, al Ministro de Economía, que deberá estar facultado para decretar y llevar a efecto las labores de administración propias de la requisita, con el auxilio de la fuerza pública si fuere menester, siendo un recurso de carácter excepcional.
- h) Que la aplicación de la medida no podrá exceder el período de los seis meses, prorrogable únicamente por otros tres, ya que la aplicación del instrumento de la requisición tiene por fin subsanar los defectos que concurran al funcionamiento de la empresa, debiendo ser devueltas los atributos de la propiedad a su dueño por el sólo ministerio de la ley.
- i) Así mismo, se establecerá el derecho a recurrir de los propietarios, en una única instancia y directamente ante la Corte Suprema, la que deberá conocer del conflicto en su Tercera Sala dedicada a los asuntos

Constitucionales y a lo Contencioso Administrativo, y tendrán preferencia para la vista de la causa.

- j) Por último lo propuesto en las letras anteriores, es sin perjuicio de las normativas y facultades de autoridades civiles y militares, propias de los estados de excepción que continúan constitucionalmente, plenamente vigentes.

Como forma de resumir lo planteado, cabe señalar que nuestra propuesta pretende convertir a la figura jurídica de la requisición en un instrumento eficaz para enfrentar los conflictos económico-sociales correspondientes a la realidad productiva de nuestro país, pese a que las alteraciones que se produzcan en el desarrollo de las controversias no impliquen un impedimento del correcto funcionamiento de la institucionalidad estatal, ni signifiquen una calamidad por hechos del hombre. Así las cosas, disponer de un instrumento plenamente eficaz en lo que a la requisición se refiere, pasa necesariamente por la autonomía y la flexibilidad que el legislador le otorgue a dicha figura jurídica, sin que ello signifique una pérdida de la seguridad jurídica, **naturalizando el instrumento como una herramienta de última ratio, pero durante períodos de vigencia normal del Estado de Derecho.**

En efecto, la plena eficacia, y por qué no decirlo, la eficiencia de una requisición actualizada, depende de que ésta logre ser suficientemente autónoma de otras figuras e instituciones jurídicas. Por ello, su uso debe ser expedito y oportuno, no debiendo restringirse su aplicación a la sola ocurrencia de conflictos, conmociones y catástrofes de gran magnitud (de aquellos tipos fácticos que ameritan decretar un estado de excepción), sino que por el contrario la institución también sea aplicable de manera eficaz a conflictos y emergencias de mediana (y ocasionalmente baja) intensidad de aquellos que producto de la interconectividad e interdependencia de las sociedades modernas, puedan tener un impacto significativo en importantes áreas de la actividad productiva afectando el bienestar generalizado de vastos y numerosos sectores de la población. Por todo lo anterior, consideramos que la autonomía de la herramienta resulta esencial para la procedencia de su aplicación.

En el mismo tenor, creemos igualmente vital, la flexibilidad de la medida para su plena eficacia. En efecto, la complejidad, dimensión y especificidad de los conflictos y emergencias modernas, acompañada por la interconectividad y velocidad de los procesos, hacen imperativo de que la autoridad disponga de un instrumento de requisición capaz de adaptarse a tales dimensiones y características de conflictos, que como se ha dicho son de gran diversidad; considerando además que los tiempos de reacción a tales disyuntivas son

breves y requieren de respuestas de gran inmediatez para no hacer irreversibles las consecuencias.

Observando los criterios aquí vertidos, concluimos que la autonomía normativa y la flexibilidad de sus ámbitos, así como también la velocidad en los tiempos de aplicación, harán que en el complejo mundo del siglo XXI la requisición sea una institución eficaz, de manera coherente y respetuosa de una tradición de propiedad republicana.

CONCLUSIONES.

Para dar término a la presente memoria, corresponde dar respuesta a dos preguntas que se han planteado al inicio de éste estudio, correspondiendo la primera a determinar si la requisición aplicada durante el gobierno de la Unidad Popular coincidió o no con un régimen republicano de propiedad privada; en cuanto a la segunda interrogante se refiere, ésta consiste en establecer si la requisición como herramienta jurídica puede o no ser respetuosa de los principios del republicanismo y lo que es más importante desde el punto de vista práctico, si es funcional a dichos principios, buscando responder también si esta medida puede o no resultar útil para la realización jurídica y material de la propiedad privada republicana.

Es pertinente señalar que en su oportunidad ya hemos adelantado nuestro parecer sobre la primera de las interrogantes. Al respecto se vuelve complejo dar una respuesta ya que el gobierno de la Unidad Popular pretendió observar muchos de los elementos del republicanismo en la implementación del “Área de Propiedad Social”, sin embargo en sus efectos aquellos mismos elementos no fueron respetados, por lo cual se debe ponderar la medida en que el gobierno de Salvador Allende respetó la propiedad privada como posibilitadora de la libertad como autodeterminación y no-dominación, o como un límite natural al

ejercicio del poder. Como se ha dicho previamente, se puede alegar que estas limitaciones a la autodeterminación individual estaban fundadas en disposiciones contempladas por el ordenamiento jurídico vigente entonces, sin embargo ésta afirmación es tremendamente cuestionable debido a las interpretaciones dudosas que los juristas partidarios del gobierno le dieron a diversos cuerpos normativos, y los efectos que de su aplicación se obtuvieron. En este sentido compartimos las críticas que realizó aquella parte de la doctrina que postuló que las actuaciones del Poder Ejecutivo caían en lo que se ha descrito como “desviación de poder”, pues a nuestro juicio la autoridad presidencial realizaba sus acciones en el ejercicio de sus competencias, observando la ley, y decretando las requisiciones bajo presupuestos ciertos que satisfacían las causales exigidas por la normativa de la materia; no obstante el Presidente de la República hacía, a nuestro juicio, uso de sus prerrogativas con fines distintos a los que la ley tuvo en vista al conferírseles, pues la requisición tenía por efectos **entregar la administración** de los establecimientos industriales al Estado, y **no entregar el dominio** de las industrias, como era lo pretendido por el gobierno, y como en apariencia en los hechos se verificó, pues las requisiciones decretadas por el Presidente no tenían un período de vigencia determinado, traduciéndose las limitaciones a los atributos del derecho de dominio, en una privación permanente de las facultades de uso, goce y disposición que se tenían respecto de la propiedad requisada.

En contraste también habían factores constitutivos del republicanismo que el gobierno socialista no observó, siendo una cuestión irrefutable, así por ejemplo la presidencia de Allende no se preocupó por establecer una institucionalidad clara que hiciera respetar el derecho fundamental de la propiedad privada, interpretando y mezclando mucha de la normativa existente con la intención de desarrollar el programa político que haría de Chile el primer país socialista, alcanzado con respeto a los mecanismos de participación democrática.

Debido a la inobservancia de estos elementos formativos del republicanismo, es que tampoco se puede afirmar que el gobierno haya respetado o promovido la dimensión de la función social de la propiedad, pues la interpretación amplia que los adherentes del gobierno hicieron de la ley, así como también la desviación de sus fines, dio pie para que algunos protestaran contra las medidas adoptada, llegando a sostener que el gobierno había dejado de ser constitucional. En estas protestas algunos militares encontraron el pretexto para hacerse del poder quebrantando la institucionalidad y la Constitución, en nombre de su defensa, dejando sin efecto todo lo obrado por el gobierno socialista, obstaculizando la materialización de la función social de la propiedad privada. A esto cabe agregar que muchas de las industrias requisadas no sobrevivieron a la administración estatal durante los años del gobierno de Allende, impidiendo que el propietario industrial ejerciera el rol de multiplicador de bienes, permitiendo el acceso los beneficios de la propiedad privada por

parte de otras personas no propietarias, que es uno de las consecuencias inevitables de practicar la función social de la propiedad.

En estos términos concluimos que la implementación de la medida requisitoria durante el mandato de Salvador Allende estuvo completamente alejada de lo que puede conceptualizarse como un régimen de propiedad privada constitucional, ya que no se respetaron los ideales de libertad como no-dominación o autodeterminación, ni se establecieron límites al ejercicio del poder, pues en efecto la administración se sujetó a los requisitos de legalidad, pero como ya hemos dicho, con fines diversos a los originales; de igual modo es mucho menos sostenible señalar que durante el gobierno de la Unidad Popular el Estado haya garantizado el derecho de propiedad privada. Por el contrario, durante este período de gobierno, el Estado fue muy participe de la actividad económica, señalándole a los propietarios, qué cómo y cuánto producir; al mismo tiempo defendió todas sus actuaciones en antiguas disposiciones legales extralimitándose del sentido de las mismas, y por lo mismo en el ejercicio del poder.

No obstante, pese a que concluimos que durante el gobierno de la Unidad Popular, la aplicación de la requisición no respetó el concepto de propiedad privada republicana, esto no quiere decir que la requisición en sí, infrinja los principios que permiten configurar la propiedad privada republicana como la

hemos descrito; por el contrario, pensamos que la medida administrativa es un instrumento que facilita la materialización de este tipo de propiedad. Afirmamos esto porque a nuestro juicio la propiedad privada por sí sola no conforma una propiedad republicana, ya que para tal finalidad ésta debe verificar otros requisitos que permitan igualar la capacidad de apropiación de todas las personas para que se pueda configurar una propiedad privada republicana.

En esta dirección estimamos que la requisición es una medida que permite un ejercicio efectivo de la libertad como autodeterminación por parte de la población y/o de sus representantes, ya que con su implementación, en su dimensión civil, se corrigen defectos del mercado logrando hacer frente a los desequilibrios económicos que terminan por alterar la libertad individual, y con ello parte de los derechos fundamentales. Además consideramos que con la medida requisitoria, en su dimensión regulatoria, se le está entregando a los individuos la posibilidad de acceder a diversos bienes de manera justa, impidiendo que la sociedad civil quede sometida a los arbitrios de los grupos económicos que muchas veces actúan como poderes fácticos, por lo que se puede afirmar que la **medida requisitoria permite el ejercicio de la libertad como no-dominación**, pues como se ha señalado en su momento, la no-dominación por parte de la autoridad o de los poderes fácticos, en cuanto al concepto autoridad debe tener actualmente una lectura más flexible, ampliando

el vocablo autoridad a todos aquellos sujetos capaces de ejercer poder, sea en el ámbito político o económico.

Otro de los aspectos a tener en cuenta para determinar si la requisición es o no un instrumento que posibilita la propiedad privada republicana, radica en el hecho de establecer si acaso con su implementación se respeta el principio que señala que en un régimen republicano, el poder de la autoridad debe tener limitaciones. Al respecto consideramos que la requisición no es una herramienta jurídica que exceda los límites de las atribuciones que puede tener la autoridad frente a los particulares, siempre y cuando se respete la medida tal como ha sido configurada, no arrojándole la autoridad de turno, atribuciones que no están contempladas por la requisición. Así, **si la requisición se remite a limitar las facultades de uso y goce que se tiene respecto de los inmuebles y a limitar la facultad de disposición que se tiene sobre los frutos, tal y como lo indica su naturaleza, y no se la desnaturaliza transformándola en un modo de adquirir la propiedad, podemos postular que ésta medida no excede los límites que se le fijan al poder** ya que las atribuciones que se le entregan al poder estatal están restringidas a aquellas que permitan continuar con el correcto funcionamiento de los establecimientos industriales, en el caso de las requisiciones que afecten empresas e industrias cuyas actividades resulten de tal relevancia para la economía del país, que su interrupción o mal funcionamiento terminen por afectar algunos de los derechos fundamentales de los individuos, tales como la libertad para adquirir el dominio

de todos los bienes apropiables, así como también el derecho de propiedad mismo, pues de ocurrir esto se crean barreras artificiales para la apropiabilidad de los bienes y a su vez se impide ejercer el derecho de propiedad como función social. Esto último viene a reforzar el sentido republicano de la figura administrativa de la requisición, ya que con su aplicación se neutralizan y se dejan sin efectos los obstáculos que se producen por el mencionado mal funcionamiento.

En el mismo marco de respeto a la naturaleza de la requisición, es decir, que la medida sólo se restrinja a limitar las facultades de uso, goce y disposición de las propiedades requisadas; también resulta posible sostener que la medida requisitoria se ajusta al elemento republicano que señala al Estado como garante de la propiedad privada, ya que como hemos manifestado reiteradamente, **la requisición en ningún caso implica una privación del derecho de propiedad, pues al decretarla no se está produciendo transferencia de dominio alguna, quedando salvaguardado el derecho que la persona tenga sobre su propiedad.** No obstante creemos que para la realización de ésta garantía, la regulación que se elabore para la requisición debe tener en cuenta dos aspectos; el primero corresponde a la necesidad de fijar un límite temporal para la vigencia de la medida, para que ésta no se confunda, gracias a una interpretación flexible de la normativa, con un modo de adquirir no contemplado por el legislador, como ocurrió en el pasado. En

segundo término, y con el propósito de dar verdaderas garantías para el respeto de la propiedad privada por parte del Estado, es necesario que se describan taxativamente las causales que hagan factible decretar la medida; además estas causales deberán estar redactadas con una técnica legislativa que dificulte una interpretación tan amplia, que en los hechos signifique terminar con la certeza jurídica que los propietarios tienen sobre sus bienes, cayendo en los mismo vicios y defectos que se verificaron durante la Unidad Popular que resultaron en el quiebre institucional ocurrido en 1973 por, entre otros factores, haberle atribuido a la requisición la cualidad de transferir dominio por causales de utilidad pública que eran demasiado amplias. Observados estos antecedentes resultan evidentes las falencias de la normativa derogada, que impedían que la requisición fuera una autentica herramienta republicana, sin embargo insistimos en que esto no obsta que la figura jurídica en comento sea útil para alcanzar la propiedad privada republicana, regulada en el marco de sus principios, siendo quizás la garantía estatal la que mayores dudas puede suscitar. Adelantándonos a estos cuestionamientos, es que reiteramos **la necesidad de regular acabadamente los ámbitos de aplicación y vigencia de la medida**, quedando la requisición, en lo que a el elemento republicano de la garantía toca, perfectamente enmarcado en un concepto de propiedad privada republicana.

Como último elemento, corresponde analizar si la requisición respeta la doctrina de la función social de la propiedad, debido a que como hemos señalado, esta doctrina es la que viene a completar el pensamiento republicano en lo que a la propiedad respecta, ya que se hace cargo del problema de la distribución de la misma, siendo ésta una problemática que no había sido planteada por los primeros teóricos de la corriente filosófica republicana. Para desarrollar adecuadamente esta reflexión es pertinente recordar que la función social de la propiedad ha sido conceptualizada como el **deber y el poder que tiene el propietario para emplear su cosa en la satisfacción de necesidades de la colectividad, velando por los intereses de la nación y el bienestar general**. Con esta definición presente resulta evidente que la requisición es una medida que es funcional al concepto de propiedad privada republicana, ya que la medida tiene por fin, precisamente, hacer que los propietarios industriales destinen todos sus esfuerzos a conseguir los más eficientes procesos productivos, en condiciones que resulten justas y razonables, con el objeto de poner al alcance de toda la población los bienes que se produzcan, si es que ello resulta posible. En nuestra reflexión, una mayor accesibilidad a los bienes aumenta la capacidad de apropiación que tienen los individuos, lo cual permite materializar en los hechos los otros tres elementos que hemos identificado como constitutivos del régimen de propiedad republicana, ya que hace posible que, en el largo plazo, todas las personas ejerzan su derecho de libertad como no-dominación, participen libremente del

proceso político, pudiendo participar en el establecimiento de los límites que debe tener el poder, y en el mismo campo de acción, habilita a los individuos a exigir al Estado la protección de su propiedad, lo que en consecuencia, permite el óptimo ejercicio de todos los derechos fundamentales. Ahora bien, explicitando los motivos que explican por qué la requisición es republicana en atención a ésta doctrina, solo queda hacer patente que con su implementación lo que la autoridad pretende es **subsana los defectos que se observen en el proceso productivo para poner al alcance de todos, la propiedad**. De ser otra la labor entregada a la requisición, se consagrarían afectaciones distintas a la limitación del uso, el goce y la disposición de la propiedad por parte del dueño, sin embargo dichas restricciones a las facultades del derecho de dominio son suficientes para la misión mencionada, ya que el deber del Estado consiste en dar continuidad al giro del establecimiento requisado. En este plano, se observa que durante el mandato de Allende, la normativa daba pie para la confusión de la figura requisitoria con la de la expropiación, defecto que se explica porque entonces no existía un plazo para la vigencia de la medida; teniendo en cuenta esta falencia normativa proponemos que, para hacer de la requisición una institución conducente a la propiedad privada republicana, las facultades de la medida se deben dejar sin efectos en caso de que haya transcurrido el plazo legal de vigencia, o porque se han corregido los defectos que afectaban al establecimiento, antes de que se cumpla el plazo. Verificada cualquiera de estas dos situaciones el Estado tiene la obligación de devolver el

bien requisado, y el propietario tiene derecho a exigir la correspondiente indemnización.

Teniendo presente todo lo anterior, y a modo de conclusión global sostenemos que la requisición es una medida administrativa que puede calificarse como republicana, en virtud de que su implementación es coherente con los elementos de la propiedad privada republicana, ya que, como hemos señalado, posibilita el ejercicio de la libertad como no-dominación y autodeterminación, es observante de los límites que debe respetar el poder, y además en ella está presente una institucionalidad estatal que protege y hace valer el derecho de propiedad privada; todo esto siempre y cuando se atienda a la naturaleza y fines de la medida administrativa, ya que de no hacerlo, no se estará en realidad frente a la requisición propiamente dicha, pues se estará burlando su espíritu.

En virtud de todo lo dicho, no tenemos duda en señalar la utilidad y procedencia de la requisición como medida para alcanzar la propiedad republicana, ya que pese a los defectos observados en el pasado, normando correctamente la institución de la requisición, ésta puede resultar tremendamente útil además no hay que olvidar que para lograr alcanzar la propiedad republicana. En atención a la ésta utilidad hacemos presente que nos parece prioritario reformar la Constitución actual, incorporando la requisición

civil como una de las limitaciones que pueden afectar al derecho de propiedad cuando se deba dar cumplimiento a su función social, que por lo demás, a nuestro parecer es el elemento que permite la realización material de una propiedad privada republicana. A esto agregamos que **jamás podrá conseguirse una propiedad privada con verdadero sentido republicano si es que el Estado no otorga las herramientas necesarias para que ello ocurra**, siendo una de estas, el instrumento de la requisición que con su aplicación permitirá que la libertad a la que el republicanismo aspira, exista, siendo una institución respetuosa de los derechos fundamentales que toda persona tiene frente al Estado, si se aplica una adecuada técnica jurídica que establezca límites claros a las facultades que se le entreguen a la autoridad, no pudiendo excederse las atribuciones entregada a ella cuando se decreta la medida, por lo cual en caso alguno podrá ser entendida como una forma de privar de su derecho de dominio al propietario, y en caso de ocurrir, no se puede olvidar que **es deber del Estado garantizar el derecho fundamental de la propiedad privada, debiendo entregar las herramientas pertinentes para reclamar en caso de la que la institución de la requisición sea desnaturalizada por la autoridad, al momento de aplicarla.**

ANEXO.

I. Normativa relativa a la Requisición.¹⁹¹

1) Decreto Ley 520 del 30 de agosto de 1932.

Art.1º: Créase, con personalidad jurídica, el Comisariato General de Subsistencias y Precios, dependiente del Ministerio del Trabajo.

Art.2º: Su objeto será asegurar a todos los habitantes de la República, las más convenientes condiciones económicas de vida.

Art.3º: 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.4º: Para el solo efecto de atender 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 República para expropiarlos en los casos taxativamente enumerados en los artículos 5º y 6º y de conformidad a las normas de procedimiento que señala la presente ley.

Art.23: Las atribuciones principales del Comisariato General son:
Reglamentar la forma en que los **Coimisariatos deben requisar** y vender las mercaderías en los casos de acaparamiento o de negación de venta con fines de especulación o sin motivos justificados.

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.

Art.25: Son atribuciones de los Comisariatos Departamentales y Locales:

¹⁹¹ Artículos pertinentes a la finalidad del estudio, consistente en comprender la Requisición y su implementación. De la transcripción hecha por LARRAÍN, M. 1972. Análisis del Estatuto de la Requisición. Revista de Estudios Jurídicos de la Universidad Católica de Chile, vol. 1 (1). 102p. y siguientes.

- 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 o de otra forma de especulación.

En caso de negativa de venta, los Comisariatos calificarán los motivos y si ellos resultaren injustificados, ordenaran la celebración de la venta, con arreglo a los usos y 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.

Art.71: El Presidente de la República dictará los reglamentos necesarios para el buen cumplimiento de esta ley.

2) Ley 7.747, 24 de diciembre de 1943.

Introduce reformas en el régimen institucional del Comisariato General de Subsistencias y Precios.

Art.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.

Art.19: Las funciones que el DL 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.

3) Decreto 338 del Ministerio de Economía y Comercio, 27 de febrero de 1945.

Decreto 338 reglamenta el DL 520 de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 71 de este texto legal y en el artículo 19 de la Ley 7.747

Art. 2º, 1ª parte: Las funciones y atribuciones que confiere la ley respecto del Comisariato General de Subsistencias y Precios se ejercerán por intermedio del Ministerio de Economía y de Comercio.

Art. 3: En conformidad al artículo anterior, corresponderá al Presidente de la República:

4º: Declarar de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a propuesta del Comisariato General, los artículos que se estimen como tales para las subsistencias de los habitantes de la República.

7º: Reglamentar la forma en que los Comisariatos deben requisar (*sic*) y vender las mercaderías en casos de acaparamiento y negación de venta.

15º: Dar las normas y dictar las resoluciones que estime necesarias para el buen cumplimiento del DL 520 y las leyes que lo modifiquen o complementen.

Art. 4: Los artículos y servicios quedaran sometidos al régimen de regulación económica del DL 520, en virtud de la declaración del Presidente de la República, que les asigne el carácter de primera necesidad o de uso o consumo habituales.

Esta aclaración será materia de Decreto Supremo.

A virtud de esta declaración, el Comisariato General de Subsistencias y Precios tendrá el control directo de la producción, manufactura, transporte y distribución de los artículos y servicios que el Presidente declare de primera necesidad o de uso o consumo habitual.

En cuanto a transporte marítimo, a la importación o exportación de esos artículos, estas facultades se ejercerán por intermedio de los organismos competentes.

Art. 5: Para el cumplimiento de sus fines, el Comisariato actuará como Servicio Público, mediante el estudio, la preparación y ejecución de actos de autoridad, y como persona jurídica, mediante la ejecución de actos comerciales y de gestión.

Art. 6: Los actos que ejecute como Servicio Público, constarán de resoluciones fundadas y se referirán, preferentemente, a las materias que a continuación se indican:

c) Evitar la especulación en los servicios de uso habitual imprescindible y de primera necesidad, prestados por establecimientos, empresas o personas, relacionados con la alimentación, vestuario, calefacción, alumbrado y transporte de los habitantes, como ser: restaurantes, sastrerías, zapaterías, mudanzas y otros; fijar precios naturales a estos servicios y solicitar del Presidente de la República su reglamentación,

d) Intervenir en el arrendamiento de inmuebles y muebles, en conformidad a las leyes y reglamentos correspondientes;

f) Fijar a los artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual y materias primas destinadas a éstos, precios máximos de venta por mayor y menor, en los diversos departamentos y localidades; controlar estos precios y las calidades, pesos y medidas, en conformidad a los "métodos" aprobados por el Presidente de la República; y evitar y reprimir la destrucción para limitar la oferta, la ocultación, la negación de venta o condicionamientos de éstos y de todo otro sistema de acaparamiento o especulación en los precios y distribución de las subsistencias;

g) Dictar las medidas necesarias a la adecuada distribución de los artículos declarados de primera necesidad o de uso o consumo habitual, en forma de impedir cualquiera alteración eventual de aquellas, pudiendo asumir, en tales casos, el control directo de su distribución.

Art. 12: En cumplimiento de la letra g) del art. 6º del presente Reglamento, corresponde al Comisariato:

c) Ordenar, en caso de huelga y cierre de negocios o almacenes dedicados al comercio de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, o la apertura de éstos, requisándolos cuando sea necesario para realizar la distribución y evitar una interrupción de los abastecimientos.

Art. 15: Los actos de comercio y de gestión que ejecutará el Servicio, según lo establece el art.5º, consistirán principalmente en:

a) Vender por cuenta de sus dueños mercaderías requisadas, de acuerdo con las disposiciones de la ley;

f) Administrar cooperativas de producción o consumo y las explotaciones agrícolas, comerciales e industriales

h) Administrar, velando por su conservación, los inmuebles requisados y entregarlos en arrendamiento, según las disposiciones sobre la materia, y distribuir las habitaciones o viviendas o locales que tenga bajo su administración, de modo de satisfacer, racionalmente, las necesidades más urgentes de habitación.

Art. 17: por medio de sus funcionarios, los Comisariatos cumplirán las “órdenes” y “resoluciones” que disponga la requisición de primera necesidad o de uso o consumo habitual: la requisición(*sic*) de empresas o establecimientos o explotaciones o servicios que resuelva el Comisariato General; las clausuras que sean impuestas por infracción a las “órdenes” de los Comisariatos en conformidad a la letra r) del artículo 23 del DL 520 y todas las demás “órdenes” o “resoluciones” cuya ejecución les encomiende el Comisariato General o el Comisariato Departamental o Local respectivo.

Art. 25: La facultad del Comisariato de requisar y vender por cuenta de sus dueños y a precios naturales, esto es, los fijados por el Comisariato y, en su defecto, los de plaza, aquellos artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual y materias primas que sean objeto de intento de destrucción, acaparamiento, ocultamiento, negación de venta u otras formas de especulación, se realizará en la siguiente forma:

1º: La negación de venta del productor, fabricante o mayorista, sin perjuicio de las demás sanciones que establece el DL 520, y de la medida de clausura, dará lugar si se desobedece a la orden de vender, a la requisición de las mercaderías o productos objeto de la denegación;

3º: Se estimará como denegación de venta el someter ésta a la condición de adquirir otros productos, manufacturas o mercaderías o a cualquiera otra condición tendiente a especular en los precios;

4º: Procederá también la requisición cuando haya tentativa de destrucción para limitar la oferta, como también acaparamiento u ocultación de productos, manufacturas o mercaderías declaradas de primera necesidad o de uso o consumo habitual, o se presuma fundadamente cualquiera de estos hechos;

5º: Procederá del mismo modo, la requisición cuando las necesidades de la distribución así lo exijan para que los productos, manufacturas o mercaderías de primera necesidad o de uso o consumo habitual lleguen fácil y oportunamente a los consumidores;

6º: Los productores cuyas mercaderías o artículos hayan sido requisados podrán disponer de las cantidades necesarias para su uso o consumo personal debidamente comprobado;

7º,1ª parte: La requisición será ejecutada por funcionarios del Comisariato Departamental o Local, que la haya decretado, o por los del Comisariato General directamente;

8ª: Los artículos requisados (*sic*) se dejarán de preferencia depositados en el sitio en que se encuentran, bajo la responsabilidad exclusiva de sus dueños, en cuanto a deterioros o mermas y sustracciones; y cuando se trate de artículos depositados en aduana, bodegas de ferrocarril o almacenes generales de depósitos, las partidas quedarán en esos locales a disposición del Comisariato respectivo, hasta su total liquidación;

9º, incs.1º y 2º: Toda requisición se hará sobre la base de los precios máximos por máximos por mayor establecidos en el decreto respectivo y las ventas a los distribuidores se regirán por los mismos precios, siendo de cuenta de los compradores los gastos de movilización a sus almacenes.

Serán de cuenta del requisado los gastos de administración y venta, conducción de mercaderías, bodegaje, seguros y demás pertinentes;

11º: Realizada la venta de la mercadería requisada, el Comisariato entregará a su dueño el valor resultante, en conformidad a una liquidación debidamente documentada;

12º: Entre la requisición y la liquidación total, salvo circunstancias especiales, no deben mediar más de 30 días hábiles; y si dentro de ese plazo las mercaderías o artículos requisados no han sido totalmente vendidos, serán devueltos a sus dueños, firmándose un acta en la cual conste la mercadería requisada, lo vendido y lo devuelto y las observaciones que se consideren necesarias.

4) a) Ley 8.918, del 31 de octubre de 1947.

Establece que el Comisariato General de Subsistencias y Precios será una repartición fiscal dependiente directamente del Ministerio de Economía y Comercio.

b) Ley 1.151, del 5 de febrero de 1953.

Concede al Presidente de la República facultades extraordinarias de tipo administrativo y económico, entre otros fines, para la reorganización de la Administración Pública.

c) Decreto Fuerza de Ley 88, de 12 de mayo de 1953.

Reestructura el Ministerio de Economía y Comercio, y dispone que el Comisariato General de Subsistencias y Precios se denominará Superintendencia de Abastecimientos y Precios (SAP).

5) Decreto Fuerza de Ley 173, 4 de julio de 1953.

Vistos la ley 1.151 y el DFL 88, el Presidente de la República dictó el DFL 173 orgánico de la SAP.

Art. 3º: Modifícanse las siguientes disposiciones del DL 520, de 30 de agosto de 1932:

d) En el artículo 3º agrégase a continuación de la palabra “Artículos”, la siguiente frase “o bienes declarados esenciales”, seguida de una coma.

n) En el mismo artículo 23, introducéanse las siguientes modificaciones: inc. 6º: En las letras e) y f) agréganse las palabras u “u ocultamiento” después de “acaparamiento”.

ñ) Suprímese el Título IV y sustitúyase el artículo 25 por el siguiente: son atribuciones de los Delegados Provinciales: 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 precios naturales los bienes y artículos esenciales o de primera necesidad y sus materias primas, cuando sean de 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.

Art. 7º: Deróganse las disposiciones legales que sean contrarias a lo establecido en el presente DFL.

Disposiciones transitorias.

Art. 2º: Por decreto supremo se refundirán en un solo texto las disposiciones del DL 520, de 30 de agosto de 1932, y sus modificaciones posteriores, incluso el presente DFL, ordenando su articulado.

d) Vigencia de la legislación:

Deroga el DFL 173 las disposiciones contrarias a él.

Quedan vigentes, en consecuencia, el DL 520, con las modificaciones introducidas por el DFL 173 y todas aquellas disposiciones que no sean contrarias a este texto modificado.

6) Decreto Supremo 1262, del Ministerio de Economía y Comercio, del 18 de noviembre de 1953.

El Presidente de la República, conforme a la facultad que le confirió el art.2º transitorio del DFL 173, fijó por el DS 1262, el texto refundido y ordenado y sus modificaciones posteriores.

La Contraloría ha autorizado que se refundan textos legales por el Presidente de la República en virtud de su potestad reglamentaria (16)

Art. 2º: Su objeto (de la SAP) será asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida.

Art. 3º: 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 y 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.

Art. 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.

Art. 22: Las atribuciones principales del Superintendente son:

- 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.

Art. 23: Las atribuciones determinadas en el artículo precedente, no excluyen las demás no enumeradas que sean indispensables para el estricto cumplimiento de la ley.

Art.25: Son atribuciones de los delegados provinciales :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 a la ley.

Art. 26: Son atribuciones de los delegados departamentales y comunales:

- a) Las de las letras c),d), e),f) y g) del artículo y
- d) Las demás que les confiera el Superintendente en uso de las facultades establecidas en la letra w) del art.22.

7) Decreto Fuerza de Ley 242, del 30 de marzo de 1960.

En virtud de la ley 13.305, de 6 de abril de 1959 (18), artículo 202, se autoriza al Presidente de la República para que proceda a reorganizar todas las ramas Administración Pública.

Dicta de este modo, el DFL 242, que fusiona la SAP y los Departamentos de Industria, de Comercio Interno y Cooperativas, en una institución denominada Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), dependiente del Ministerio de Economía, Subsecretaría de Comercios e Industrias.

Art. 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.

Art. 5: El Director de Industria y Comercio, ejercerá la dirección superior del servicio y coordinará las actividades de los diversos departamentos, en el cumplimiento de sus funciones.

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

- b) Supervigilar la aplicación de la legislación vigente sobre comercio, costos, abastecimientos, precios y arriendos, y registros comerciales;
- e) Ejercer las atribuciones que otorgaba al Superintendente de Abastecimientos y Precios, el DL 520, de 31 de agosto de 1932, cuyo texto refundido fue fijado por el decreto de Economía 1.262, de 30 de diciembre de 1953, con excepción de las facultades señaladas en las letras f), g), l), t) y u) del artículo 22 del referido DL, las que se entenderán radicadas en el Subsecretario de Comercio e Industrias.

Art.7º: La DIRINCO tendrá a su cargo el cumplimiento de las siguientes funciones:

- a) Aplicar y controlar el cumplimiento de las leyes relativas a la industria fabril, el comercio, las cooperativas y los arriendos.
- i) Cumplir las funciones que las leyes vigentes encomendaban a la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, al Departamento de Comercio Interno y al Departamento de Cooperativas.

8) Ley 16.464. 22 de abril de 1966.

Introduce ciertas modificaciones en la legislación vigente y autoriza al Presidente de la República para revisarla y refundirla.

Art. 153, inc.2º: Declaránse de primera necesidad todos los artículos y servicios que sirvan de base a la determinación del índice de precios al consumidor.

Art.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 5º,6º y 25 ,letra d) del Decreto 1.262, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 18 de noviembre de 1953.

Art. 167, inc. 1º: Autorízase al Presidente de la República para que, dentro del plazo de seis meses, contado desde la fecha de vigencia de esta ley, proceda a revisar y refundir la legislación vigente sobre costos, precios, comercialización y

abastecimientos de bienes y servicios de primera necesidad, y sobre las sanciones que corresponda aplicar.

9) Decreto Supremo 1.379 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, del 21 de octubre de 1966.

Art. 24: Le corresponderán, igualmente, al Director de Industria y Comercio, las siguientes atribuciones, en conformidad a las leyes y reglamentos vigentes:

- i. Supervigilar la aplicación de la legislación vigente sobre comercio, Costos, abastecimientos, precios, arriendos y registros comerciales.
- ii. Ejercer las atribuciones que otorgaba al Superintendente de Abastecimientos y Precios el DL 520, de 31 de agosto de 1932, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto de Economía 1.262 de 30 de diciembre de 1953, con excepción de las facultades señaladas en las letras f), g), l), t) y u) del artículo 22 del referido decreto, las que se entenderán radicadas en el Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Art. 26: El Director de Industria y Comercio podrá delegar en los jefes de departamentos, en el secretario general y en los jefes de oficinas provinciales las atribuciones establecidas en el artículo 6º del DFL 242, de 1960, y podrá dar normas, en los casos que proceda, para la fijación de los precios locales.

Podrá, asimismo, delegar en los funcionarios que designe, cualquiera de las funciones y atribuciones que le confiere el Decreto con Fuerza de Ley 242, de 1960, y demás disposiciones legales o reglamentarias.

Art. 43: Las principales atribuciones del Director de Industria y Comercio son:

- vi. 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.
- vii. Reglamentar la forma en que los funcionarios deben requisar y vender las mercaderías en los casos de acaparamiento, ocultamiento o negación de venta con fines de especulación o sin motivo justificado.

Art. 44: A la Dirección de Industria y Comercio le corresponderá proponer las normas encaminadas a racionalizar el comercio interno y los medios más aptos para regular la distribución y el consumo de los medios más aptos para regular la distribución y el consumo de artículos esenciales, así como todas las medidas que se estimen oportunas para el mejor abastecimiento de la población, de bienes y servicios esenciales o de uso o de consumo habitual.

Art. 64: 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 Dirección de Industria y Comercio, podrá imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos de primera necesidad en las cantidades, calidades y condiciones que determinen.

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 el DS 1.262, de 30 de diciembre de 1953.

Art. 66: Los productores y distribuidores mayoristas de los artículos señalados en el artículos señalados en el artículo 1 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 dos artículos anteriores y en el artículo 43, N° vi.

10) Normas Vigentes Sobre la Requisición hasta Octubre de 1973.

1) Autoridad competente para decretar la requisición.

El Director de Industria y Comercio en su calidad de representante de la DIRINCO (DFL 242 y DS 1379).

2) Forma de llevar a cabo la medida.

De acuerdo al Reglamento que emita el Director de Industria y Comercio (DL 520, DS 338, DFL 242 y DS 1379).

3) Bienes susceptibles de ser requisados.

a) Artículos o bienes de primera necesidad y de uso o consumo habitual (DL 520, DS 338, DFL 173, DS 12162, DFL 242 y DS 1379).

b) Bienes esenciales (DFL 173, DS 1262, DFL 242 y DS 1379).

c) Establecimientos comerciales, industriales o explotaciones agrícolas (Ley 16464 y DS 1379).

d) Materias primas aludidas en las letras a y b (DL 520, DS 338, DFL 173, DS 1262, DFL 242 y DS 1379).

4) Procedencia de la requisición.

a) Acaparamiento (DL 520, DS 338, DFL 173, DS 1262, DFL 242 y DS 1379).

b) Ocultamiento (DFL 173, DS 1262, DFL 242 y DS 1379).

c) Negación de Venta (DL 520, DS 338, DFL 173, DS 1262, DFL 242, y DS 1379).

d) No mantención de un ritmo normal de producción, injustificadamente, provocando desabastecimiento (Ley 16464 y DS 1379).

e) Otra forma de especulación (DL 520, DS 338, DFL 173, DS 1262, DFL 242, y DS 1379).

5) Atribuciones de la Autoridad

a) Requisar bienes (acto de autoridad coercitivo), (DFL 242 y DS 1379).

b) Vender por cuenta de sus dueños y a precios naturales los bienes requisados (DL 520, DS 338, DFL 173, DS 1262, DFL 242 y DS 1379).

c) Reglamentar la forma en que los funcionarios deben requisar y vender las mercaderías (DL 520, DS 338, DFL 173, DS 1262, DFL 242 y DS 1379).

II. Estatuto de Garantías Constitucionales.

“Modifica la Constitución Política del Estado por cuanto ha cumplido todos sus trámites.

Artículo único. Introdúcense las siguientes modificaciones a la Constitución Política del Estado:

1) Sustitúyense los artículos 8° y 9° por el siguiente:

"Artículo 8. Se suspende el ejercicio del derecho a sufragio:

1°. Por ineptitud física o mental que impida obrar libre y reflexivamente, y

2°. Por hallarse procesado el ciudadano como reo de delito que merezca pena aflictiva.

Se pierde la calidad de ciudadano con derecho a sufragio:

1°. Por haber perdido la nacionalidad chilena, y 2°. Por condena a pena aflictiva. Los que por esta causa hubieren perdido la calidad de ciudadano, podrán solicitar su rehabilitación del Senado."

2) En el Capítulo III "Garantías Constitucionales", agrégase el siguiente artículo 9° nuevo:

"Artículo 9°. La Constitución asegura a todos los ciudadanos el libre ejercicio de los derechos políticos, dentro del sistema democrático y republicano.

Todos los chilenos pueden agruparse libremente en partidos políticos, a los que se reconoce la calidad de personas jurídicas de derecho público y cuyos objetivos son concurrir de manera democrática a determinar la política nacional.

Los partidos políticos gozarán de libertad para darse la organización interna que estimen conveniente, para definir y modificar sus declaraciones de principios y programas y sus acuerdos sobre política concreta, para presentar candidatos en las elecciones de regidores, diputados, senadores y Presidente de la República, para mantener secretarías de propaganda y medios de comunicación y, en general, para desarrollar sus actividades propias. La ley podrá fijar normas que tengan por exclusivo objeto reglamentar la intervención de los partidos políticos en la generación de los Poderes Públicos.

Los partidos políticos tendrán libre acceso a los medios de difusión y comunicación social de propiedad estatal o controlados por el Estado, en las condiciones que la ley determine, sobre la base de garantizar una adecuada

expresión a las distintas corrientes de opinión en proporción a los sufragios obtenidos por cada una en la última elección general de diputados y senadores o regidores."

3) Agrégase, en el inciso primero del artículo 10, la palabra inicial "Asimismo", seguida de una coma (,) y colócase en minúscula el artículo "la".

4) Sustitúyese el número 3° del artículo 10 por el siguiente:

"3°. La libertad de emitir, sin censura previa, sus opiniones, de palabra o por escrito, por medio de la prensa, la radio, la televisión o en cualquiera otra forma, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de esta libertad, en la forma y casos determinados por la ley. No podrá ser constitutivo de delito o abuso sustentar y difundir cualquiera idea política.

Toda persona natural o jurídica ofendida o aludida por alguna información, tiene derecho a que su aclaración o rectificación sea gratuitamente difundida, en las condiciones que la ley determine, por el órgano de publicidad en que esa información hubiere sido emitida.

Todas las corrientes de opinión tendrán derecho a utilizar, en las condiciones de igualdad que determine la ley, los medios de difusión y comunicación social de propiedad o uso de particulares.

Toda persona natural o jurídica, especialmente las universidades y los partidos políticos, tendrán el derecho de organizar, fundar y mantener diarios, revistas, periódicos y estaciones transmisoras de radio, en las condiciones que establezca la ley. **Sólo por ley podrá modificarse el régimen de propiedad y de funcionamiento de esos medios de comunicación. La expropiación de los mismos podrá únicamente realizarse por ley aprobada, en cada Cámara, con el voto conforme de la mayoría de sus miembros en ejercicio.** (Desatacado en función de la materia en estudio).

La importación y comercialización de libros, impresos y revistas serán libres sin perjuicio de las reglamentaciones y gravámenes que la ley imponga. Se prohíbe discriminar arbitrariamente entre las empresas propietarias de editoriales, diarios, periódicos, revistas, radiodifusoras y estaciones de televisión en lo relativo a venta o suministro en cualquier forma de papel, tinta, maquinarias u otros elementos de trabajo, a respecto de las autorizaciones o permisos que fueren necesarios para efectuar tales adquisiciones, dentro o fuera del país.

Sólo el Estado y las Universidades tendrán el derecho de establecer y mantener estaciones de televisión, cumpliendo con los requisitos que la ley señale.

Queda garantizada la circulación, remisión y transmisión, por cualquier medio, de escritos, impresos y noticias, que no se opongan a la moral y a las buenas

costumbres. Sólo en virtud de una ley, dictada en los casos previstos en el artículo 44, N° 12, podrá restringirse el ejercicio de esta libertad;".

5) Sustitúyese el N° 4° del artículo 10 por el siguiente:

"4° El derecho de reunirse sin permiso previo y sin armas. En las plazas, calles y demás lugares de uso público, las reuniones se regirán por las disposiciones generales que la ley establezca;".

6) Sustitúyese el N° 7° del artículo 10 por el siguiente:

"7°. La libertad de enseñanza.

La educación básica es obligatoria.

La educación es una función primordial del Estado, que se cumple a través de un sistema nacional del cual forman parte las instituciones oficiales de enseñanza y las privadas que colaboren en su realización, ajustándose a los planes y programas establecidos por las autoridades educacionales.

La organización administrativa y la designación del personal de las instituciones privadas de enseñanza serán determinadas por los particulares que las establezcan, con sujeción a las normas legales.

Sólo la educación privada gratuita y que no persiga fines de lucro recibirá del Estado una contribución económica que garantice su financiamiento, de acuerdo a las normas que establezca la ley.

La educación que se imparta a través del sistema nacional será democrática, y pluralista y no tendrá orientación partidaria oficial. Su modificación se realizará también en forma democrática, previa libre discusión en los organismos competentes de composición pluralista.

Habrá una Superintendencia de Educación Pública, bajo la autoridad del Gobierno, cuyo Consejo estará integrado por representantes de todos los sectores vinculados al sistema nacional de educación. La representación de estos sectores deberá ser generada democráticamente.

La Superintendencia de Educación tendrá a su cargo la inspección de la enseñanza nacional.

Los organismos técnicos competentes harán la selección de los textos de estudio sobre la base de concursos públicos a los cuales tendrán acceso todos los educadores idóneos, cualquiera que sea su ideología. Habrá facilidades equitativas para editar y difundir esos textos escolares, y los establecimientos educacionales tendrán libertad para elegir los que prefieran.

Las Universidades estatales y las particulares reconocidas por el Estado son personas jurídicas dotadas de autonomía académica, administrativa y económica.

Corresponde al Estado proveer a su adecuado financiamiento para que puedan cumplir sus funciones plenamente, de acuerdo a los requerimientos educacionales, científicos y culturales del país.

El acceso a las Universidades dependerá exclusivamente de la idoneidad de los postulantes, quienes deberán ser egresados de la enseñanza media o tener estudios equivalentes, que les permitan cumplir las exigencias objetivas de tipo académico.

El ingreso y promoción de profesores e investigadores a la carrera académica se hará tomando en cuenta su capacidad y aptitudes.

El personal académico es libre para desarrollar las materias conforme a sus ideas, dentro del deber de ofrecer a sus alumnos la información necesaria sobre las doctrinas y principios diversos y discrepantes.

Los estudiantes universitarios tienen derecho a expresar sus propias ideas y a escoger, en cuanto sea posible, la enseñanza y tuición de los profesores que prefieran;".

7) Sustitúyese el número 13° del artículo 10 por el siguiente:

"13°. La inviolabilidad de la correspondencia epistolar y telegráfica y de las comunicaciones telefónicas. No podrán abrirse, ni interceptarse, ni registrarse los papeles o efectos públicos, sino en los casos expresamente señalados por la ley;".

8) Sustitúyese el N° 14° del artículo 10 por el siguiente:

"14°. La libertad de trabajo y su protección. Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de éste, a una remuneración suficiente que asegure a ella y su familia un bienestar acorde con la dignidad humana y a una justa participación en los beneficios que de su actividad provengan.

El derecho a sindicarse en el orden de sus actividades o en la respectiva industria o faena, y el derecho de huelga, todo ello en conformidad a la ley.

Los sindicatos y las federaciones y confederaciones sindicales, gozarán de personalidad jurídica por el solo hecho de registrar sus estatutos y actas constitutivas en la forma y condiciones que determine la ley.

Los sindicatos son libres para cumplir sus propios fines.

Ninguna clase de trabajo o industria puede ser prohibida, a menos que se oponga a las buenas costumbres, a la seguridad o a la salud públicas, o que lo exija el interés nacional y una ley lo declare así;"

9) Sustitúyese el N° 15° del artículo 10 por el siguiente:

"15°. La libertad de permanecer en cualquier punto de la República, trasladarse de uno a otro, o entrar y salir de su territorio, a condición de que se guarden las normas establecidas en la ley y salvo siempre el perjuicio de tercero, sin que nadie pueda ser detenido, preso, desterrado o extrañado, sino en la forma determinada por las leyes;"

10) Agrégase al artículo 10 el siguiente N° 16°:

"16°. El derecho a la seguridad social.

El Estado adoptará todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional.

La ley deberá cubrir, especialmente, los riesgos de pérdida, suspensión o disminución involuntaria de la capacidad de trabajo individual, muerte del jefe de familia o de cesantía involuntaria, así como el derecho a la atención médica, preventiva, curativa y de rehabilitación en caso de accidente, enfermedad o maternidad y el derecho a prestaciones familiares a los jefes de hogares.

El Estado mantendrá un seguro social de accidentes para asegurar el riesgo profesional de los trabajadores.

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 salud, y".

11) Agrégase al artículo 10 el siguiente N° 17°:

"17°. El derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos, a través de los sistemas e instituciones que señale la ley.

Las Juntas de Vecinos, Centros de Madres, Sindicatos, Cooperativas y demás organizaciones sociales mediante las cuales el pueblo participa en la solución

de sus problemas y colabora en la gestión de los servicios del Estado y de las Municipalidades, serán personas jurídicas dotadas de independencia y libertad para el desempeño de las funciones que por la ley les correspondan y para generar democráticamente sus organismos directivos y representantes, a través del voto libre y secreto de todos sus miembros.

En ningún caso esas instituciones podrán arrogarse el nombre o representación del pueblo, ni intentar ejercer poderes propios de las autoridades del Estado.", y

12) Sustitúyese el artículo 22 por el siguiente:

"Artículo 22. La fuerza pública está constituida única y exclusivamente por las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de Carabineros, instituciones esencialmente profesionales, jerarquizadas, disciplinadas, obedientes y no deliberantes. Sólo en virtud de una ley podrá fijarse la dotación de estas instituciones.

La incorporación de estas dotaciones a las Fuerzas Armadas y a Carabineros sólo podrá hacerse a través de sus propias escuelas institucionales especializadas, salvo la del personal que deba cumplir funciones exclusivamente civiles."

ARTICULOS TRANSITORIOS {ARTS. 1-2} Artículo 1°. Agrégase la siguiente disposición transitoria a la Constitución Política del Estado:

"Décimoquinta:

En tanto no se dicten las leyes complementarias a que se refieren los números 4° y 15° del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, regirán los reglamentos vigentes al 1° de Octubre de 1970.

No obstante lo dispuesto en el artículo 10, N° 7°, de la Constitución Política del Estado, habrá facilidades equitativas para la edición y difusión de textos escolares aprobados con anterioridad al 1° de Octubre de 1970, y los establecimientos educacionales tendrán libertad para elegir los que prefieran.

Artículo 2°. Facúltase al Presidente de la República para fijar el texto definitivo y refundido de la Constitución Política del Estado de acuerdo con esta reforma.

Y por cuanto he tenido a bien aprobarlo y sancionarlo, por tanto publíquese y llévase a efecto como ley de la República.

Santiago, treinta de Diciembre de mil novecientos setenta. SALVADOR ALLENDE GOSSENS. Lisandro Cruz Ponce.

Lo digo a U. para su conocimiento. Dios guarde a U. José Antonio Viera Gallo, Subsecretario de Justicia.

III. Resoluciones Contraloría General de la República.¹⁹²

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
CHILE
DEPARTAMENTO JURIDICO

A.N.V.
h.o.j.
a.p.h.

DEVUELVE SIN TRAMITAR LA
RESOLUCIÓN Nº 35, DE 1971,
DE LA DIRECCIÓN DE INDUS-
TRIA Y COMERCIO.-

-1.FEB 71. '7818
SANTIAGO,

La Contraloría General ha debido abstenerse de tomar razón de la resolución del - epígrafe en virtud de la cual se excluye de la requisición de panaderías ordenada por la resolución Nº 13, - del presente año al establecimiento de don Fidel Zunino, ubicado en calle Franklin Nº 1321, de Santiago, por las siguientes razones:

I.- Por no haber sido enviada aún a tramitarse para los efectos de su toma de razón la referida resolución Nº 13, de 1968, que se modifica por medio del presente acto administrativo, y.-

II.- Por no haberse acompañado antecedente alguno que justifique la medida que se adopta, ya sea en informes adjuntos o consideraciones -- fundadas y probadas contenidas en el documento enviado -- a su toma de razón. Ello es contrario a derecho ya que -- el acto de requisamiento sólo es viable si se cumplen -- los requisitos legales descritos en los decretos del Ministerio de Economía Nº 338, de 1945 y 1262 de 1953, y con mayor razón su revocación debe fundarse, precisamente, en la no existencia de tales condiciones.-

Dios guarde a Ud.

GONZALO HERNANDEZ URIBE
Contralor General Subrogante

AL SEÑOR
DIRECTOR DE
INDUSTRIA Y COMERCIO
P R E S E N T E.-

¹⁹² Se insertan sólo aquellos Dictámenes que fijaron jurisprudencia y doctrina.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA
DEPARTAMENTO JURIDICO

R.S.N.
S.P.H.

DEVUELVE SIN TRAMITAR LAS
RESOLUCIONES N^{os}. 597 Y
598, DE 1972, DE LA DIREC
CION DE INDUSTRIA Y COMER
CIO.-

-7.SET 72* 66412

SANTIAGO,

La Contraloría General ha debido abstenerse de dar curso a las resoluciones del rubro, por las cuales se señalan las facultades que corresponderán a los interventores designados en las industrias metalúrgicas "Astilleros Las Habas" y "Ferrocarril", en atención a que, a su juicio, ellas no se ajustan a derecho.-

En efecto, este Organismo Contralor ha podido advertir que las facultades entregadas a los interventores de tales industrias, que se encuentran requisadas, son del mismo y exacto tenor que las que se han entregado a través de diversas resoluciones, a los administradores de establecimientos industriales expropiados, lo cual puede inducir a serios errores, debido especialmente a la diversa naturaleza jurídica de las instituciones de la requisición y de la expropiación, y por ende, de la distinta situación en que se encuentran entre sí las industrias que han sido objeto de estas medidas, y sus respectivos administradores.-

Como lo ha manifestado anteriormente la Contraloría General, la expropiación es un medio de derecho público que tiene el Estado, para adquirir el dominio de los bienes de los particulares, en aquellos casos en que existen imperativos de utilidad colectiva o interés social, que aconsejan la privación de esos derechos de dominio, mediante el pago de una adecuada compensación.-

AL SEÑOR
DIRECTOR DE
INDUSTRIA Y COMERCIO
P R E S E N T E.-

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIBICO

-2-

La expropiación, entonces transfiere el dominio de bienes en favor del Estado, el cual se hace dueño de ellos, radicándose en la persona del Fisco, como sujeto de derechos patrimoniales, todos los atributos propios de ese derecho, esto es, el ius utendi, ius fructu, e ius abutendi, o sea, las facultades para usar la cosa propia, percibir sus frutos, y para disponer de ésta a través de su enajenación o destrucción.-

En el caso concreto de la expropiación de establecimientos industriales, de acuerdo al tenor en que esta institución ha sido concebida por el legislador del Decreto-Ley No 520, de 1932, es la Dirección de Industria y Comercio la que se hace dueña de ellos, y de allí que la ley la ha facultado para administrar directamente tales bienes, o para enajenarlos en pública subasta.-

Esas atribuciones de administración sin limitaciones de ninguna especie, o de disposición, son las que se conforman con el pleno ejercicio del derecho de dominio que corresponde a la Dirección de Industria y Comercio.-

En cambio, la situación es muy diversa tratándose de la requisición, la cual como lo ha sostenido la jurisprudencia de la Contraloría General al interpretar las normas legales que la han consagrado, y la propia Dirección de Industria y Comercio, es una medida esencialmente transitoria, cuyo objetivo, en los casos en que afecta a establecimientos industriales, es subsanar una situación de desabastecimiento en el mercado de productos de primera necesidad, sea éste actual o eventual, o bien sancionar un ilícito económico, pero en ambos casos la requisición persigue que los bienes o productos respectivos, lleguen en forma fácil, oportuna y económica a los consumidores.-

De esta finalidad última, consistente en asegurar abastecimientos normales y convenientes de productos esenciales, deriva la transitoriedad de la requisición, ya destacada, desde el instante que tan pronto se ha subsanado la anomalía del mercado o corregido la correspondiente infracción, los establecimientos industriales deben ser devueltos a sus legítimos dueños, poniéndose término a la intervención.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIBICO

-3-

De allí pues, que la requisición no constituye una medida destinada a privar a los dueños del dominio de sus establecimientos, sino que se trata de reemplazar momentáneamente la administración que ellos ejercían, por la del Estado, con una precisa finalidad de regulación económica o de sanción, y por lo tanto, los administradores denominados "interventores", que para el efecto se designan, no tienen facultades ilimitadas para actuar, sino que ellas están debidamente constreñidas por la naturaleza de su cometido, esencialmente transitorio, y por la aplicación de los principios generales del derecho, vigentes para aquellas situaciones similares en las que se produce una administración temporal de bienes ajenos.-

Bien entiende este Organismo de Control, que para obtener la necesaria certeza jurídica en el problema esbozado, no basta con destacar el hecho más o menos evidente de que no pueden ser iguales las facultades de administración que el propio dueño ejerce sobre una cosa de su dominio, que la que ejerce a título temporal un tercero sobre cosas ajenas, y con una finalidad predeterminada por la ley.-

Es por ello que resulta preciso, en primer lugar, definir cuál es la naturaleza jurídica de la función que realiza el interventor en una industria requisada, para luego delinear las facultades que consecuencialmente han de corresponderle.

El interventor, por el solo ministerio de la ley, es un delegado de la autoridad dotada de la potestad requisitoria, que en esa calidad asume transitoriamente la administración del establecimiento requisado, transfiriéndose, durante el tiempo de su desempeño, en el representante obligado de los dueños de ese establecimiento. En esta calidad, el interventor no tiene más atribuciones que las de aquel que gestiona temporalmente un patrimonio ajeno, con una finalidad de regulación económica o de sanción.

La propia Contraloría General, ante casos similares en este aspecto a la requisición, ha dicho en relación a las intervenciones por reanudación de faenas (Dictamen N° 17.785, de 1971), que las facultades de los interventores son, en general, todas las que el interés general aconseje en procura de la finalidad perseguida por las normas en que basa su designación.-

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

-4-

El mismo dictamen citado señala que el interventor subroga al empresario o gestor de la respectiva actividad para el sólo efecto de continuar el "Giro ordinario" de la industria, empresa o faena, y que en esta virtud podrá adoptar todas aquellas medidas que la apreciación de mérito que efectúen aconsejen, tales como contratación de personal, término de contratos de trabajo y otras, con sujeción estricta, sí, a las disposiciones legales respectivas, pero en caso alguno podrá, en cambio, modificar el giro social o económico de la empresa o actividad, si ello importa ejecutar una actuación que puede ser conceptuada de "extraordinaria" frente a la explotación normal u ordinaria de la faena intervenida.-

Prosigue el dictamen Nº 17.785, de 1971, expresando que, en síntesis, las facultades de los interventores reconocen límites virtuales determinados, en primer término, y fundamentalmente, por la finalidad de su designación.-

Refiriéndose ahora a las intervenciones agrícolas, el dictamen Nº 43.446, de 1969, expresaba que el interventor de un predio agrícola, de acuerdo con las normas que rigen su gestión -artículo 171 de la Ley Nº 16.640, y los principios generales de una administración- puede pagar deudas, cobrar créditos, contratar reparaciones, comprar materiales y elementos necesarios para el cultivo del predio, contratar empleados y obreros, vender los productos del fundo y celebrar otros contratos que tiendan a obtener la finalidad perseguida con la reanudación de las faenas, agregando que, en cambio, no puede arrendar el fundo a terceros, ni venderles las maquinarias y los animales de trabajo del mismo fundo, pues estos actos se apartan de sus facultades, que dicen relación con la organización de las faenas para reanudar el cultivo, y constituyen además actos de disposición de bienes que exceden las atribuciones meramente administrativas que le asisten como interventor. En general, concluye ese dictamen, puede el interventor realizar todas las actividades comprendidas en la explotación de un predio rústico, las que deben efectuarse respetando los reglamentos y ordenanzas que rijan ese tipo de explotaciones.-

Pero no sólo la jurisprudencia de este Organismo Contralor contiene ciertas pautas valiosas para la delimitación de las facultades de administración de los interventores de industrias -

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

-5-

requisadas, sino que también la ley contempla ciertos principios básicos aplicables a los administradores temporales de patrimonios o bienes ajenos.-

Así, tratándose de los curadores de bienes, que administran por el ministerio de la ley bienes ajenos, el artículo 487 del Código Civil previene que "el curador de los bienes de una persona ausente, el curador de una herencia yacente, el curador de los derechos eventuales del que está por nacer, están sujetos en su administración a todas las trabas de los tutores o curadores, y además, se les prohíbe ejecutar otros actos administrativos que los de mera custodia y conservación, y los necesarios para el cobro de los créditos y pago de las deudas de sus respectivos representados".-

El artículo 488 del mismo ordenamiento legal, agrega que "se les prohíbe especialmente alterar la forma de los bienes, contraer empréstitos, y enajenar aún los bienes muebles que no sean corruptibles, a no ser que esta enajenación pertenezca al giro ordinario de los negocios del ausente, o que el pago de las deudas la requiera".-

Los preceptos transcritos, sin duda, tienen un objetivo diverso a los de la administración de una industria requisada, desde el instante que persiguen la sola conservación de un patrimonio en el mismo estado en que se encontraba al asumirse su gestión, pero en cambio, sientan ciertos principios que resultan útiles en la determinación del ámbito en que debe desenvolverse la potestad de administración de bienes ajenos.-

El artículo 2.132 del Código Civil, por su parte, señala que "el mandato no confiere al mandatario más que el poder de efectuar los actos de administración; como son pagar las deudas y cobrar los créditos del mandante, perteneciendo unos y otros al giro administrativo ordinario; perseguir en juicio a los deudores, intentar las acciones posesorias e interrumpir las prescripciones, en lo tocante a dicho giro; contratar las reparaciones de las cosas que administra; y comprar los materiales necesarios para el cultivo o beneficio de las tierras, minas, fábricas, u otros objetos de industrias que se le hayan encomendado".

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

-6-

"Para todos los actos --
que salgan de estos límites, necesitará de poder espe--
cial".-

El artículo 2.133, del -
mismo cuerpo normativo establece que "cuando se da al -
mandatario la facultad de obrar del modo que más conve-
niente le parezca, no por eso se entenderá autorizado -
para alterar la sustancia del mandato, ni para los ac-
tos que exigen poderes o cláusulas especiales".-

"Por la cláusula de libre
administración - agrega al mismo precepto - se entenderá
solamente que el mandatario tiene la facultad de ejecutar
aquellos actos que las leyes designan como autorizados -
por dicha cláusula".-

Ahora bien, de los prin-
cipios contenidos en la jurisprudencia de la Contraloría
General, como de los principios generales de nuestro de-
recho consagrados en el Código Civil, es posible deter-
minar con cierta precisión las facultades de los inter-
ventores de industrias requisadas.-

Por una parte, esas facul-
tades están enmarcadas dentro del objetivo mismo del co-
mitido, y de este modo, la administración deberá tener
por objeto subsanar la distorsión en el mercado de ar-
tículos de primera necesidad, constitutiva de un desa-
bastecimiento, e imponer sanción de un ilícito económi-
co, logrando que los bienes lleguen en forma fácil, - -
oportuna y económica a los consumidores.-

El interventor puede reg-
lizar todos los actos y contratos que tiendan al cumpli-
miento de esa finalidad, que es de la esencia de su co-
mitido, de acuerdo a los términos en que la ley ha con-
cedido la requisición, pero ellos al mismo tiempo deben
también enmarcarse dentro de un resultado de conserva-
ción del patrimonio ajeno que le ha sido confiado con +
un carácter transitorio.-

Las facultades enuncia--
das se traducen en la práctica en una gestión adminis--
trativa que se extiende a todo lo que signifique la --
conservación de ese patrimonio dentro de la finalidad -
del cometido, y por lo tanto no puede alcanzarse a equi-
vos actos que tiendan a transformar o modificar ese pa-
trimonio.-

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

-7-

De este modo, el inter-
vener no puede modificar el giro ordinario de la in-
dustria, aumentar o disminuir su capacidad instalada, -
arrendar o enajenar sus instalaciones, en conjunto o -
separadamente, disminuir o aumentar el número total de
trabajadores que en ella se desempeñaban, trasladar --
las instalaciones o ampliarlas, suscribir deudas que -
no corresponden al funcionamiento normal o corriente -
de la industria, y en general, aquellas actuaciones --
que se apartan de su función de mantener y conservar -
las instalaciones en el mejor pie de eficacia de acug
do a las características propias que estas tenían al -
asumir la administración.-

Al exceder un interven-
tor las facultades propias de su función, en la forma
en que han sido delimitadas precedentemente, incurri-
ría en actuaciones ilegales, en la medida en que asumi-
ría potestades que son propias de los dueños de la in-
dustria requisada, quienes en virtud de la requisición
sólo han sido privados por la ley de la administración
ordinaria de sus establecimientos, pero en ningún caso
de sus facultades o poderes de disposición inherentes
a su derecho o dominio.-

Las extralimitaciones de
administración así tipificadas, pueden hacer incurrir a
los interventores en responsabilidad administrativa, y
por cierto, en responsabilidad civil y penal.-

En consecuencia, y en -
virtud de lo expuesto, la Contraloría General no puede
admitir que tanto los administradores de industrias ex
propiadas, como los interventores de industrias requi-
sadas sean investidos de las mismas facultades y atrib-
uciones para el cumplimiento de sus cometidos, en cir-
cunstancias que las correspondientes a estos últimos -
son considerablemente más restringidas, por la natura-
leza misma de la institución jurídica que hace viable
su actuación.-

En conformidad a las con-
sideraciones que anteceden, este Organismo Contralor se
encuentra en el imperativo de devolver sin tramitar las
resoluciones del epígrafe.-

Dios guarde a Ud.

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

R.S.M.
n.b.m.

DEVUELVE SIN TRAMITAR LAS RESOLUCIONES N°s. 809, 828, Y 860, DE 1972, DE LA DIRECCION DE INDUSTRIA Y COMERCIO.

-6.FEB 73* 9958

SANTIAGO,

La Dirección de Industria y Comercio, por oficios N°s. 1.538, de 22 de Diciembre de 1972, y 19, de 4 de Enero de 1973, ha remitido a la Contraloría General, para su tramitación, las resoluciones del rubro, por las cuales se requisan los establecimientos de la "Compañía Industrial", y de la firma "Aceites y Alcoholes Patria S.A.", y que fueran anteriormente devueltas sin tramitar, por el oficio N° 90.894, de 1972.

En esta oportunidad, la Dirección de Industria y Comercio objeta algunos de los reparos formulados en el oficio citado, los que para su mas ordenado análisis, serán tratados en la misma forma en que lo hacía ese oficio devolutorio.

1° En cuanto al reparo de no encontrarse acreditada debidamente la paralización de todas las plantas elaboradoras de aceite de propiedad de la industria afectadas, y de haberse extendido esa medida a la planta de Quintay que se encuentra ocupada por un Retén de Carabineros y un campamento de vacaciones, el Servicio recurrente aduce que la paralización habría sido reconocida por los mismos interesados en una declaración de prensa, circunstancia que la constituye en un hecho público y notorio, que de acuerdo a la doctrina procesal no necesita ser probado, y que el campo de vacaciones forma parte de los establecimientos requisados, y por ende, no puede ser dejado fuera de la medida.

AL SEÑOR

DIRECTOR DE INDUSTRIA Y COMERCIO

PRESENTE.-

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

- 2 -

Sobre el particular, la Contraloría General no es ajena a la doctrina procesal invocada por la Dirección de Industria y Comercio, aún cuando estima, por lo menos con igual espíritu académico, que ella no tiene aplicación en la especie, tanto porque no se trata de una situación procesal constitutiva de hechos que deban ser probados en una instancia contenciosa, sino de un examen de constitucionalidad y legalidad de un acto de ese Servicio, que corresponde privativamente al Organismo Contralor a través de la toma de razón, que a su vez, debe ajustarse cabalmente a su misma jurisprudencia, cuanto porque esa misma jurisprudencia ha concluido reiteradamente que la paralización de actividades de un establecimiento debe acreditarse por el medio idóneo, que para el efecto no es otro que la certificación del Inspector del Trabajo, la que en la especie, no se ha extendido sino a la Planta de Temuco, de la Compañía Industrial, y a la Planta de Lonchén de Aceites y Alcoholes Patria S.A., quedando sin acreditar por este medio, la paralización de las demás plantas, lo que no ha sido desvirtuado por la Dirección de Industria y Comercio.

Sin embargo, más sorprendente resulta la requisición de la Planta de Quintay, que la Dirección de Industria y Comercio admite que se encuentra paralizada desde 1967, y allí funciona un Retén de Carabineros y un campamento de vacaciones, desde el instante que la requisición de acuerdo a la ley, sólo se extiende, en lo que interesa, a los establecimientos industriales o comerciales que producen o distribuyen artículos de primera necesidad, de donde resulta inadmisiblemente aplicarla a cuarteles policiales o campos de veraneo, respecto de los cuales es evidente que no tienen el carácter de establecimientos industriales o comerciales, siendo irrelevante, por ende, que el balneario pertenezca a la misma firma que ha sido afectada con la requisición. La ley no ha contemplado, tratándose de la requisición de establecimientos industriales, la posibilidad de requisar también los balnearios o campos de veraneo aptos para las vacaciones del personal, y por cierto tampoco, la de los cuarteles policiales, por necesaria y razonable que ella pudiera parecer a la Dirección de Industria y Comercio.

Finalmente, este Servicio reconoce que la Planta de Osorno de Aceites y Alcoholes Patria S.A., se encuentra paralizada desde hace varios años, pero sin modificar por ello la resolución requisitoria, sino que dejando la

regularización de esta situación a una posterior resolución.

2° En cuanto al reparo de no encontrarse debidamente acreditado un desabastecimiento actual o eventual de los productos de primera necesidad que elabora la respectiva industria, y en cuanto a la existencia de stocks, afirmación de la que no se hizo cargo la Dirección de Industria y Comercio, en su oficio N° 1.418, de 1972, este Servicio afirma que tal desabastecimiento existe, acompañando para demostrarlo, un informe de disminución de producción de las empresas aceiteras, en relación a su capacidad instalada, frente al consumo nacional.

Aún cuando el referido informe, es más completo que los antecedentes primitivamente acompañados, no es menos efectivo que él no desvirtúa los hechos ya expuestos, especialmente la existencia de stocks, y por otra parte, tampoco incluye estudios de mercado, que en los términos exigidos por la jurisprudencia del Organismo Contralor, sirvan para demostrar la existencia real del desabastecimiento invocado, y su relación causal con la baja de producción de las empresas o con su paralización.

3° En cuanto al reparo consistente en que la frase "Actuará como Interventor General don Orlando Mella Valenzuela", no aparece en el texto de la resolución N° 809, publicado en el Diario Oficial del 7 de Octubre de 1972, la Dirección de Industria y Comercio afirma que tal frase aparece en el texto del mismo Diario, publicado el día 11 del mismo mes y año.

El Servicio recurrente está en lo cierto; sin embargo, a fin de precisar las circunstancias correspondientes, cabe agregar que la publicación del día 11 de Octubre de 1972, es sólo una "rectificación" del texto publicado el día 7 de Octubre del mismo año, en el cual, como lo manifiesta la Contraloría General, justamente se omite la designación como Interventor General del señor Mella Valenzuela.

4° Por último, en cuanto al reparo consistente en que se ha autorizado al Interventor designado para asumir sus cargos antes de la publicación de la resolución requisitoria, la Dirección de Industria y Comercio afirma

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

- 4 -

que ello se ajusta al artículo 139 del Estatuto Administrativo, según el cual el empleado puede asumir de inmediato sus funciones, si el decreto o resolución lo disponen así expresamente, fundados en razones impostergables de buen servicio, y que el Organismo Contralor habría aceptado esta atribución de la autoridad administrativa, a través de su jurisprudencia.

Sobre el particular, la Contraloría General debe hacer presente una vez más, que su jurisprudencia reiterada, ha concluido que tal disposición vulnera lo preceptuado por el artículo 158 de la ley N° 16.464, que para el efecto, es una norma de carácter especial, y por lo mismo, de aplicación preferente en lo relativo a la vigencia de los actos que pueden ejecutarse antes de su toma de razón.

El precepto legal citado, prescribe que tales actos que pueden ejecutarse antes de cumplir con esa tramitación ante el Organismo de Control, sólo rigen a contar desde su publicación en el Diario Oficial.

Siendo ello así, en estos casos, la asunción anticipada de funciones del interventor, como administrador de los bienes requisados, implica dar a la requisición misma una vigencia anterior a la publicación del acto que la dispone, configurándose una manifiesta infracción al sistema especial de entrada en vigor que la ley contempla especialmente para el efecto.

La referencia que la Dirección de Industria y Comercio formula, en abono de su planteamiento, al dictamen N° 11.307 de 1969, no es pertinente a la materia, desde el instante en que la designación de los Consejeros de las Instituciones Semifiscales a que alude ese oficio, si puede asimilarse al nombramiento de un empleado público, y quedar afecta, por ende, a la norma del inciso 2° del artículo 139 del DFL. N° 338 de 1960, de modo que puede hacerse efectiva de inmediato, si el Decreto que la ordena así lo dispone por razones impostergables de buen servicio, como una excepción a la regla que encierra el inciso 10 del mismo precepto estatutario, según la cual, el empleado público sólo debe asumir su cargo tan pronto como le sea comunicado por escrito el hecho de que el decreto o resolución de su nombramiento ha sido

CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

DEPARTAMENTO JURIDICO

- 5 -

totalmente tramitado.

En cambio, tal como se ha manifestado precedentemente, la designación del interventor, en la medida que constituye sólo un aspecto de la Resolución que ordena una requisición, se encuentra en tal carácter, sujeta a la misma regla especial relativa a la eficacia del acto de que forma parte, fijada por el citado artículo 158 de la Ley N° 16.464, y al margen, por ello, tanto de la disposición que contiene el inciso 1° del artículo 139 del DFL. N° 338 de 1960, cuanto de la modalidad que consulta el inciso 2° de esta norma estatutaria.

En virtud de lo expuesto, y no habiendo se acompañado nuevos antecedentes que puedan hacer variar la tesis que fluye del oficio N°-90.894, de 1972, la Contraloría General se encuentra en el imperativo de confirmar la doctrina que él contiene; devolviendo nuevamente sin tramitar las resoluciones del epígrafe.

Dios guarde a UD.,

IV. Informes del Consejo de Defensa del Estado.

i. Informe N° 848.

N° 848.
30 de noviembre de 1970.

SEÑOR MINISTRO:

Con oficio N° 2.035, de 27 de noviembre de este año, solicita US. el informe de este Consejo para proceder a la expropiación de la Sociedad Fábrica de Paños de Bellavista Tomé S.A., en consideración a que la industria que pertenece a esta sociedad se encuentra en receso desde septiembre de este año.

Según consta del informe N° 1396, de 27 de noviembre de este año, suscrito por 5 Inspectores de la Dirección de Industria y Comercio, aparte de otras irregularidades, la empresa en referencia se encuentra en receso desde septiembre pasado, lo que origina una situación aflictiva para el personal que trabaja en ella. Además, del informe y de los antecedentes que lo acompañan, se desprende que la empresa se encuentra en una insostenible situación económica reflejada en la cuantía de las pérdidas (más de veintitrés millones de escudos en el ejercicio al 30 de junio de 1970, sobre un capital y fondos de reserva de poco más de setenta y ocho millones de escudos, contra una utilidad superior a un millón setecientos mil escudos del ejercicio anterior) y en el volumen elevadísimo de las obligaciones pendientes para con el Fisco, Institutos de Previsión, personal de empleados y obreros y acreedores en general.

El Decreto 1.262, del Ministerio de US., de 18 de noviembre de 1953, que contiene el texto refundido del D.F.L. 520, de 1932, y sus posteriores modificaciones, señala las funciones y facultades de la Dirección de Industria y Comercio.

De acuerdo con el Art. 4° de este texto legal, se ha declarado de utilidad pública toda empresa industrial o comercial y todo establecimiento dedicado a la producción y distribución de artículos de primera necesidad, para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, y se autoriza al Presidente de la República para expropiarlos, en los casos contemplados por los Arts. 5° y 6° del mismo cuerpo legal. Con arreglo al Art. 5°, se puede expropiar todo establecimiento industrial o comercial "que se mantenga en receso", a solicitud de la Dirección de Industria y Comercio y previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado.

En el caso presente, la solicitud de la Dirección de Industria y Comercio se contiene en el oficio 1.525, de 27 de nov. de este año, dirigido a US. y agregado a los antecedentes.

Según expresa el oficio de US. bajo respuesta la producción y Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A. consiste en casimires y otras mezclas para el consumo nacional y la exportación, productos éstos que se encuentran declarados de primera necesidad y de uso o consumo habitual, conforme al Decreto Supremo del propio Ministerio de US. N° 527, de 1964.

Por otra parte, los productos textiles son básicos para la industria del vestuario y éste, a su vez, es uno de los productos indispensables para atender las necesidades mínimas de los habitantes de la República.

La Empresa de que se trata se encuentra paralizada desde el mes de septiembre pasado y esta circunstancia, aunque con alguna impropiedad del lenguaje utilizado por el legislador es obviamente el “receso” a que alude el Art. 5° del Decreto Supremo 1.262, de 1963, que antes se citó.

Se reúnen por consiguiente las exigencias legales para proceder a la expropiación de la industria que pertenece a la sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A. y de acuerdo a los antecedentes tenidos a la vista, este Consejo informa favorablemente la expropiación.

Para que dicha medida cumpla con eficacia la función que está llamada a llenar, será conveniente que US. tenga presente que existe opinión en el sentido de que la norma legal puede ser objetada por inconstitucionalidad, en atención a que no establece obligación de indemnizar previamente al propietario. A juicio del Consejo este parecer carece de mayor fundamento, ya que será propio del procedimiento expropiatorio que se inicia discutir el monto de la indemnización correspondiente. Para este efecto el Art. 7° del Decreto Supremo mencionado, dispone expresamente que deberán aplicarse para esta clase de expropiaciones las reglas generales contenidas en el Título XV del Libro IV del C. de Proc. Civil. Entendidas así las cosas, es evidente que los Arts. 4° y 5° del Decreto Supremo 1.262, guarda plena armonía con el texto de la Constitución vigente a la fecha de entrar en vigencia tales normas.

Desde el punto de vista de su conformidad con la Constitución actual, tampoco hay problemas, considerando especialmente que la modificación del Art. 10 N° 10, aprobada por la Ley 16.615, de 20 de enero de 1967, persiguió ampliar las potestades públicas en materia de expropiaciones. Por consiguiente la referencia que hace la Constitución vigente a una ley que regule los aspectos formales de la expropiación y monto de la indemnización, tribunal que conozca de la reclamación, forma de extinguirla obligación y oportunidades y modo de tomar posesión material de lo expropiado, está cumplida con la existencia de los citados Arts. 4°, 5° y 7° del Decreto Supremo 1.262 (no debe olvidarse que este Decreto Supremo contiene el texto refundido de un Decreto Ley, plenamente legitimado por la doctrina, la jurisprudencia, la práctica administrativa y la dictación de legislación regular posterior que se refiere a él). Tales preceptos autorizan la expropiación; el monto de la indemnización habrá

de fijarse conforme a las reglas legales que señala el Art. 7°; hay tribunales señalados también por la legislación vigente, para conocer de los reclamos por el valor de la indemnización y el modo de extinguir esta obligación habrá de ser el pago, conforme a las normas de derecho común.

En cuanto a la toma de posesión de los bienes expropiados, el citado Art. 7° dispone que la autoridad tomará esa posesión tan pronto sea decretada la expropiación.

Otro aspecto en que interesa dar la opinión del Consejo a US., es la determinación de qué es lo que se debe expropiar. Conforme al Art. 4° del Decreto Supremo 1.262, se declaran de utilidad pública “las *empresas* industriales y de comercio” y “los *establecimientos* dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad”. El Art. 5° del mismo texto legal, que es el que específicamente recibirá aplicación, faculta al Presidente de la República para expropiar “todo *establecimiento* industrial o comercial”. Esta terminología obliga a precisar si se habrán de expropiar los bienes que pertenecen a la sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A. (propietaria de los bienes del activo que forman parte del establecimiento industrial); y en el otro los accionistas de tal sociedad (propietarios de la empresa). La distinción parece sutil, pero es de importancia, no sólo para establecer quién es el expropiado, sino que para fijar el alcance de la expropiación. Si se expropia el establecimiento, la sociedad dueña de él sigue subsistente, dueño de otros bienes que sean ajenos al establecimiento y obligada a su pasivo. Si se expropian las acciones, la sociedad misma pasa al Estado con todas sus inversiones, aun las ajenas al giro del establecimiento industrial, y queda el Estado como sucesor de la sociedad y por consiguiente obligado al pasivo.

Atendidos los términos de las disposiciones legales en juego, y especialmente el hecho de que el Art. 5° determine uno de los casos en que puede recibir aplicación el Art. 4° (ambos del Decreto Supremo 1.262), el Consejo piensa que en principio sólo está afecto a expropiación el establecimiento industrial de la Fáb. De Paños Bellavista Tomé S.A. que se encuentra paralizada. En efecto la regla base de la expropiación se refiere a la posibilidad de actuar en relación a “*empresas*” (Art. 4°), siempre que la autoridad se sitúe en uno de los dos casos señalados en los Arts. 5° y 6° del Decreto Supremo 1.262. En cambio el Art. 5° se refiere sólo a “*establecimiento*” aunque parece claro que dentro de la imprecisión de los términos utilizados el objetivo directo de este último precepto es fijar uno de “los casos” en que procede la expropiación: y este sería el del “receso”. Nuestra legislación no define el concepto de “*empresa*” ni el de “*establecimiento industrial*”. Normalmente son utilizadas como expresiones análogas y en general el legislador no se ha preocupado de entrar a dar precisiones conceptuales; por el contrario, utiliza indistintamente expresiones tales como “*industria*”, “*empresas*”, “*establecimientos*”, “*taller*”, “*faenas*”, etc., en el ánimo de englobar siempre a la unidad económica de capital y trabajo que actúa en el proceso de producción o de distribución de bienes y servicios. Por otro lado, de acuerdo con las reglas

generales del Código Civil y del Cód. de Comercio, la empresa, en su noción económica y social, está confundida en el concepto de “sociedad”, en los casos de organización colectiva de capitales, o con el de propietario individual, ya que sólo quienes tienen reconocida la personalidad jurídica pueden actuar como sujeto de derecho. Hace una pequeña excepción a lo anterior, el caso de las comunidades y el de las sociedades de hecho, pero en ambos los efectos de las relaciones frente a terceros están determinados por la ley, haciendo operar la responsabilidad individual de las personas naturales que intervienen.

Así las cosas, en el caso preciso que se analiza, parece que lo que habrá de expropiarse es propiamente el establecimiento industrial montado por Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A., para la producción de casimires y otros productos textiles, que se encuentra paralizado o en receso. La causal de expropiación queda determinada, precisamente, por la paralización del “establecimiento” y aunque pueda confundirse esta expresión con la de “empresa” y esta última con la de sociedad, es evidente que la ley está persiguiendo poner remedio con una norma excepcional, de interpretación limitada, a una situación bien singularizada: el receso o paralización de un establecimiento industrial. Abona este modo de entender la ley, la posibilidad de que una misma sociedad o empresa, tenga dos o más “establecimientos” y uno solo de ellos paralizado; los restantes no podrían entrar en la medida de expropiación por cuanto a su respecto no se da la causal de existir paralización.

Por lo anterior, el Consejo concluye que deben expropiarse todos los bienes del activo que estén destinados al funcionamiento del establecimiento paralizado, incluyendo entre ellos las maquinarias que pertenecieron al establecimiento y que fueron retiradas de hecho de él y la materia prima que se halla en condiciones semejantes o haya sido ocultada. La medida puede hacerse extensiva a otros bienes de inversión de la sociedad que no estén en tal condición, pero que sean producto de las utilidades obtenidas por establecimiento, ya que evidentemente existe una relación directa entre tales bienes y el resultado económico de la explotación del establecimiento industrial. Incluso más: Tales bienes de inversión tienen con los destinados directamente a la explotación industrial, una relación de unidad para la gestión económica del establecimiento ya que forman una base de responsabilidad para asegurar la eficiencia de su operación. Si se da el caso de que los bienes de inversión han sido adquiridos sólo parcialmente con el producto de la explotación del establecimiento, la expropiación de ellos sólo podrá extenderse a la cuota de ellos que el producto del establecimiento expropiado haya contribuido a adquirir.

Como argumento complementario, debe señalarse que el Estado al expropiar no podría hacerse cargo de la empresa en un todo, en el caso presente, afrontando el pasivo que afecta a Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A. La finalidad de la medida expropiatoria en examen no es la de solucionar problemas económicos a la sociedad afectada ni resguardar el interés de los acreedores. La expropiación se limitará a extinguir el dominio particular sobre los bienes de producción con el alcance antes señalado. Los terceros deberán

hacer efectivo sus derechos sobre el valor de la indemnización expropiatoria y es con ese mismo valor, unido al de otros bienes no incluidos en la expropiación, con los que la sociedad hará frente a su pasivo propio, según las reglas generales. El Estado no será el encargado, por consiguiente, de resolver los problemas de los acreedores y no tendrá en relación con las deudas pendientes otra preocupación que la de hacer valer sus propios créditos, los que, eventualmente, podrían ser imputados como abono a las indemnizaciones que se deban a los expropiados.

Con todo, el Consejo quiere advertir que las últimas afirmaciones no excluyen en principio la posibilidad de proceder a la expropiación de las acciones de una sociedad. Cuando existe una identidad total entre una sociedad y el establecimiento industrial que ésta haya instalado, quedará entregado a la decisión prudencial de la autoridad resolver si expropien bienes determinados o las acciones en que se divide el capital social de la entidad propietaria. Se hace esta salvedad para dejar en claro que el criterio del Consejo habrá de expresarse en cada caso concreto y que las conclusiones del presente informe sólo se refieren al problema consultado.

A mayor abundamiento, el Consejo cree del caso agregar a VS. que el Art. 154 de la Ley 16.454, constituye otra razón legal más que apoya el acto expropiatorio que se consulta, atendidos sus amplios términos.

El Consejo cree conveniente señalar, además, que de acuerdo con los antecedentes examinados aparecen una serie de actuaciones irregulares de la sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A. que deberán recibir atención por parte de las autoridades. Se señalan en el informe de los Inspectores de la Dirección de Industria y Comercio que: a) la empresa ha girado en el último ejercicio sumas por gastos de representación, en cantidades verdaderamente enormes y desproporcionadas (más de un millón setecientos mil escudos); b) se ha procedido al traslado de maquinaria que goza de liberación aduanera especial por zona de catástrofe, fuera del lugar para el cual se concedieron las franquicias, operación que contaría con autorización aduanera, pero sin que esté explicado cómo fue posible conseguirla; c) se han fijado sumas considerables por Comisión para Textil Santa Lucía, sociedad de la cual Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A. es accionista y acreedora; d) se han convenido sumas totalmente desproporcionadas por arrendamientos de bodegas a Fabrilana S.A., de quien también es accionista y acreedora, sobre la base del poco usual procedimiento de señalar la renta de arrendamiento en un porcentaje de facturación; e) se han remitido partidas de materia prima a la empresa FIAP de Tomé, de la cual también es accionista; f) se han transferido maquinarias a Fabrilana S.A. que forman parte de la dotación industrial. Todos estos antecedentes revelan que existe en el caso un complejo proceso de relaciones entre estas sociedades, lo que da lugar a una investigación de sus aspectos aduaneros, tributarios y civiles. En la medida en que el Fisco es fuerte acreedor de Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A., es evidente que todos estos aspectos deben ser precisados. Por ello, complementando la sugerencia

formulada a US. por los Inspectores de Industria y Comercio, el Consejo estima que debe abrirse una amplia investigación para que los derechos del Fisco queden debidamente establecidos y no se vean burlados. En esta investigación habrá que determinar incluso las acciones judiciales que será necesario intentar para evitar el daño que puedan haber sufrido los intereses del Fisco comprometidos.

En cuanto el Consejo puede informar a US. al tenor de su oficio citado al inicio de este informe, el cual se devuelve con sus antecedentes.

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO.

(Fdo.) Eduardo Novoa Monreal, Presidente.

R. Oliva M., G. Pumpin B., O. Gutierrez C., P. del Valle, A León H., H. Larraín R.

El abogado que suscribe adhiere al informe que precede con excepción del párrafo relativo a la expropiación de las acciones de una Sociedad Anónima, que a su juicio no procede sino a virtud de un texto legal expreso en los términos del inciso 4° del N° 10 del Art. 10 de la Constitución.

Lorenzo de la Maza, Ignacio Echeverría M., Paulino Varas Alfonso.

Al señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.
Presente.

*

ii. Informe N° 889.

N° 889.
Fecha sin precisar.

GPB/JLG
SEÑOR MINISTRO:

Mediante oficio N° 2.110 de 14 de diciembre en curso, solicita US. ampliación del informe N° 848, de 30 de noviembre pasado, de este Consejo, relativo a la expropiación de la Fábrica de Paños Bellavista Tomé. El objeto preciso de la consulta se refiere a “si la expropiación referida puede hacerse

extensiva a todos los bienes y derechos que componen el activo de ese establecimiento, de cualquier naturaleza que sean”.

Para aclarar el informe N° 848, antes citado, el Consejo cree conveniente volver a recordar que las normas que autorizan la expropiación en referencia están contenidas en los Arts. 4° y 5° del D.S. 1.262, Economía 1953, que contiene el texto refundido del Decreto-Ley 520, de 1932.

Conforme al Art. 4° se declaran de utilidad pública para los efectos de poderlos expropiar, en los casos señalados en los Arts. 5° y 6° del mismo texto legal, las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad.

De acuerdo al Art. 5°, que señala uno de los casos de posible expropiación, está sujeto a esta medida “todo establecimiento industrial o comercial y toda explotación agrícola que se mantenga en receso”.

La acertada inteligencia de estos preceptos sólo puede ubicando la finalidad perseguida por las normas legales. En el caso presente, es la propia ley la que se encarga de señalar cuál es tal finalidad al advertir. En el Art. 4° del D.S. 1.262 que “para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas del pueblo, se declara de utilidad pública ...”. Este propósito de la medida revela que ella no está concebida como una sanción al industrial negligente que mantiene en receso su establecimiento sino que, fundamentalmente, supone una actuación de la autoridad para evitar las consecuencias negativas de un receso o paralización y para provocar el efecto positivo de mantener el nivel de abastecimiento que las necesidades de subsistencia del pueblo exigen.

La misma idea, utilizada como fundamento de una sanción pública que se aplica a los proveedores de artículos de primera necesidad, se contempla en el Art. 154 de la Ley 16.464, al advertir que se puede proceder a la expropiación autorizada por los artículos 5° y 6° del D.S. 1.262, en el caso de productores y distribuidores que “se niegan injustificadamente un ritmo normal de producción [...] produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población”.
(sic)

Es, por consiguiente, conclusión clara para el Consejo que lo que la ley pretende es asegurar el adecuado suministro de artículos de primera necesidad, expropiando a quienes producen o distribuyen tales artículos. Siendo así, es evidente que la expropiación debe comprender todo aquello de que el productor o distribuidor se servía para realizar su actividad económica. En otros términos, la medida expropiatoria tiende a reemplazar la actividad desarrollada por el particular entregando al Estado los medios que éste utilizaba para que continúe realizándose la gestión de producción o distribución en condiciones normales.

Esta circunstancia demuestra que la medida expropiatoria no puede entenderse limitada de manera tal que resulte para el Estado más engorroso o difícil que lo que era para el particular llevar a cabo los procesos de producción o distribución. Si tal cosa no ocurriera, parece obvio que la inteligencia que se estaría dando a la medida de expropiación sería contraria a la finalidad

perseguida con la facultad expropiatoria ya que, fácil es comprenderlo, no podría el Estado llevar a cabo en condiciones a lo menos análogas a las que utilizaba el particular, la normalización del proceso de abastecimiento de la población.

El razonamiento precedente, fundado en la finalidad de la norma legal, se confirma con el alcance que tienen las expresiones utilizadas por el legislador. En el texto del Art.5º queda autorizada la expropiación de “todo establecimiento industrial o comercial”.

La primera reflexión que surge del empleo de tales términos es la relativa a precisar el alcance de la expresión “establecimiento”. Conforme al Diccionario de la Lengua Española, en las acepciones que vienen al caso, “establecimiento” es: “Fundación, institución o erección: como la de un colegio, universidad, etc.”, quedando comprendida en la enunciación abierta que contiene el Diccionario, sin duda, la fundación, institución o erección de una industria: tal será el caso de un “establecimiento industrial”; también, en una segunda acepción, establecimiento es “la cosa fundada o establecida”.

Siendo así, la conclusión que de inmediato surge es que cuando se alude a un “establecimiento industrial” se está mencionando tanto el acto de organizar un complejo de medios materiales y humanos que seas idóneo para la producción de bienes, como al resultado mismo de tal operación. En este último sentido, el establecimiento industrial comprende solo los medios materiales, esto es, “la cosa”, con independencia de los medios humanos, como es obvio.

De todo lo anterior se desprende, entonces, que la expropiación de un “establecimiento industrial” comprende todas las cosas que lo componen, es decir, en cuanto se trata de cosas que han sido susceptibles de apropiación singular, de los “bienes” utilizados para el proceso de producción industrial, sean corporales e incorporales.

Esos bienes serán desde un punto de vista de su origen, los bienes destinados por el propietario del establecimiento inicialmente; los adquiridos con el dinero que se destinó a su creación; los adquiridos durante el proceso de desarrollo del establecimiento, sea por reinversión de utilidades o por aporte de nuevos capitales; y los existentes a la época de expropiación como productos de la propia actividad industrial.

Usualmente en terminología común, el conjunto de tales bienes es conocido bajo denominación genérica de “activo” de la empresa. Ello, dentro de la idea de reconocer la noción de “patrimonio” y de distinguir dentro de tal patrimonio partidas positivas que incluyen lo que se tiene (activo) y partidas negativas, que abarcan lo que se debe (pasivo).

En rigor, el empleo de la expresión “activo” por lo mismo que es una noción patrimonial, esto es, vinculada a la existencia de un sujeto de derecho, debe referirse sólo a la actividad económica de una persona natural o jurídica. Pero no es inadecuada su utilización para identificar los bienes mismos, con independencia de un sujeto determinado, ya que existe una identificación plena

entre la idea de bienes determinados y activo, cuando tales bienes determinados están empleados en el proceso productivo de una empresa. El propio alcance de la voz “activo” demuestra lo dicho: en la acepción que se utiliza en el comercio significa esta expresión, según el Diccionario de la Lengua, el “importe total del haber de una persona natural o jurídica”. Por su parte, “haber” es “hacienda”, caudal, conjunto de bienes y derechos pertenecientes a una persona natural o jurídica”. Como aclaración incluso vale la pena consignar que el “pasivo”, según el mismo c, consiste, según su acepción comercial, en el “importe total de los débitos y gravámenes que tiene contra sí una persona o entidad y también el costo y el riesgo que contrapesa los provechos de un negocio; todo lo cual se considera como una disminución de su activo.

En otras palabras, si se expropia “el activo de una empresa” o “todos los bienes y derechos que comprende el activo de una empresa”, en rigor se está expropiando “el establecimiento industrial”. A la inversa, al expropiarse un “establecimiento industrial”, la expropiación afectará necesariamente, a todos los bienes que lo componen, esto es, a las distintas partidas de su activo. Justamente, los bienes que componen el establecimiento, los bienes de su activo, son “las cosas que configuran “lo fundado o establecido”.

Se confirman estas afirmaciones si se tiene presente que el primitivo Art. 5º del D.S. 1.262 autorizaba para expropiar “toda explotación agrícola”. Esta posibilidad no tiene sentido alguno de explicación si se la entendiera como “la acción y efecto de explotar” (primera acepción del Diccionario) ya que los actos no pueden ser expropiados; la posibilidad es completa, en cambio, si se entiende por explotación “el conjunto de elementos destinados a una industria o granjería”. Con este alcance, que es indudablemente ilustrativo del sentido de todas las expresiones utilizadas en el Art. 5º citado para designar el objeto de la expropiación, queda bien en claro que la expropiación abarcaba no sólo el predio agrícola sino que también los otros elementos que estuvieran destinados a su cultivo ya que el conjunto de todo ello es lo que configura “la explotación agrícola”.

Por último conviene consignar que en la expropiación que se comenta, tendrán aplicación las reglas del Título XV del Libro IV del C. de Proc. Civil, por expresa referencia que a ellas hace el Art. 7º del D.S. 1.262. Entre tales reglas es de interés la consignada en el Art. 924 del citado Código al señalar que no es obstáculo para la expropiación “la existencia de hipotecas u otros gravámenes que afecten a la cosa expropiada; sin perjuicio de los derechos que sobre el precio puedan hacer valer los interesados”. Esta disposición es concluyente para ratificar que lo que se expropia son cosas, bienes, partidas del activo; y que no se incluyen en ella las deudas, obligaciones, gravámenes, partidas del pasivo. Si el legislador expresamente deja de lado incluso los gravámenes reales, que no afectarán al acto de expropiación y que obligarán al acreedor a hacer valer sus derechos sobre el valor de remplazo de la cosa

expropiada, con tanto mayor razón quedan al margen las deudas puramente personales.

Con la reserva ya formulada en el anterior dictamen N° 848, el Consejo cree que en el caso de la Fábrica de Paños Bellavista Tomé, la expropiación no podría afectar en un todo orgánico pasivo y activo, a la empresa o a la sociedad. Desde luego, la noción empresa, como ya se dijo en el mismo informe, no tiene forma de expresión jurídica adecuada dentro de nuestro sistema legal y queda confundida con la noción de sociedad. La sociedad, en este caso, no es expropiable como tal, ya que, en primer lugar, se trata de un sujeto de derecho y la expropiación solo puede afectar a los bienes; y, en segundo lugar, no hay autorización para expropiar la totalidad de su patrimonio, en un sentido unitario que comprende pasivo y activo. Ello, a más de que la medida expropiatoria no puede tener por finalidad sustituir a la sociedad en el cumplimiento de sus obligaciones: éstas no son bienes de la sociedad y lo susceptible de expropiación son, justamente, los bienes. Lo único diverso que podría pensarse es que se expropiaran las acciones de los socios, para llegar a un resultado análogo a la idea de expropiar la empresa o la sociedad. Pero los socios, individualmente considerados, no son sujetos pasivos de la medida de expropiación que contempla el Art. 5° del D.S. N° 1.262, salvo el caso de identificación total entre uno o varios accionistas con la sociedad a la cual controlan. Pero la decisión al respecto, cuyo estudio particular el Consejo reserva para algún caso concreto que le sea consultado, dependerá de la prudencia de la autoridad.

En consecuencia, el Consejo da respuesta afirmativa a la consulta de US.

Es cuanto el Consejo puede informar a US. al tenor de lo solicitado.

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO.

(Fdo.) Eduardo Novoa M., Presidente; Guillermo Pumpin B., Raúl Oliva Murillo, Octavio Gutiérrez C., Avelino León H., Hernán Larraín R., Jaime del Valle A., Sergio de Ferrari J.

Adhiero, con la salvedad hecha en el informe 848. Lorenzo de la Maza, Ignacio Echeverría M., Paulino Varas A.

Al señor Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción
Presente.

Informe N° 219.

N° 219.
26 de marzo de 1971.

MGV

Señor Ministro:

Por oficio N° 761 del día 23 del presente mes, US. ha solicitado un pronunciamiento de este Consejo, sobre la expropiación de la Industria de hilados de lana, Fabrilana. S.A.

Al efecto, invoca como antecedentes que justifican esta medida una comunicación del Gerente de esa Sociedad y el acta levantada con fecha 18 de marzo de 1971 por la Comisión Investigadora Especializada de la Dirección de Industria y Comercio y del Inspector Comunal del Trabajo de Ñuñoa, en los cuales consta la circunstancia de haber cesado dicha industria en sus actividades.

A juicio de ese Ministerio, los antecedentes invocados comprueban en forma fehaciente la causal de expropiación consignada en los arts. 4° y 5° del decreto supremo N° 1.262 del Ministerio de Economía, de 18 de noviembre de 1953, que refundió la Ley de Organizaciones y Atribuciones de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios-actual Dirección de Industria y Comercio-, en que se dispone que los establecimientos industriales y comerciales que se dediquen a la producción y distribución de artículos de primera necesidad y que se mantenga en receso, puede ser objeto de aquella medida.

Considera inoficioso este Consejo extenderse sobre la naturaleza de las disposiciones del decreto citado- en cuanto autoriza la expropiación- y realizar un análisis del alcance de esos preceptos, ya

Que fueron ampliamente desarrollados en los informes N°s. 848 y 889, de 30 de noviembre y 15 de diciembre últimos, con motivo de la expropiación de la Sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A., con el objeto de determinar si concurren las exigencias legales de la expropiación.

Los antecedentes que se invocan para dar por establecido el estado de receso de Fabrilana son los siguientes:

1° Informe de la Comisión Investigadora Especializada de la Dirección de Industria y Comercio, de fecha 14 de diciembre de 1970, en que después de analizar, entre otros, los rubros de producción, contables, financieros y situación social, todos los cuales proporcionan un amplio cuadro del estado de la empresa, concluye en la siguiente forma:

I.- Esta firma ha tenido una pésima administración, lo cual ha permitido el lucro individual de accionistas como el Sr. Teófilo Yarur Asfura, en perjuicio evidente de la Industria Fabrilana S.A.

II.- Prácticamente esta industria se encuentra al borde del receso absoluto, ya que en la actualidad no cuenta con insumos tan importantes para su producción

como son lana (stock estimado al 15.3.71), producto químico y anilinas (stock aprox. 30.12.70). En esta circunstancia Fabrilana S.A. caerá en un receso irremediable, aun cuando pudieren poder desaduanar 16.255 kgs. de anilinas y productos químicos de importación, ya que esto, según la producción programada, no duraría más allá del 30 de enero de 1971.

A lo anterior habría que agregar la paralización de algunas maquinarias por falta de repuestos.

De no mediar la intervención inmediata del Supremo Gobierno esta empresa al caer en el proceso (*sic*) absoluto en la fecha indicada, provocará la cesantía de más de 500 trabajadores con sus respectivos grupos familiares. Por sí sola, esta empresa es incapaz de asegurar una fuente de trabajo permanente, ya que no cuenta en la actualidad ni con capitales ni con solvencia comercial que le permitan obtener nuevos créditos.

III.- Esta industria trabaja con costos muy elevados, y según lo establecido de acuerdo al estudio contable, por medio de la Cuenta de Gastos de Representación y viáticos, ha habido un retiro de E⁰ 1.463.113,15, de los cuales E⁰ 1.420.292,44 corresponderían a retiros personales efectuados por el Presidente de esta industria Sr. Teófilo Yarur Asfura, según lo expresado por los empleados de contabilidad de esta empresa.

IV.- Conforme a las irregularidades sorprendidas, creemos conveniente ordenar una completa auditoría a esta industria, ya que el Presidente de Fabrilana S.A., Sr. Teófilo Yarur Asfura, se encuentra actualmente prófugo del país”;

2^o. Carta de don Carlos Krauss Cisternas, de fecha 17 de marzo de 1971, dirigida a don Eduardo Grove, Secretario Ejecutivo del Comité Textil, en que le expresa que a partir del 17 del presente, “la empresa que represento se ha visto obligada a paralizar sus actividades en atención a que su situación económica financiera no le permite seguir adelante con el cumplimiento de sus obligaciones”.

3^o. Acta de fecha 18 de marzo de 1971, suscrita por los miembros de la Comisión Investigadora Especializada de la Dirección de Industria y Comercio, el Inspector Comunal del Trabajo de Ñuñoa y los señores Carlos Krauss Cisternas y Max Knoopchen K., Gerente y Gerente Administrativo, respectivamente, de Fabrilana S.A., en que textualmente se expresa que se ha constatado “el receso absoluto de todo tipo de actividades laborales en la Industria Fabrilana S.A.”. Se agrega que “interrogados los ejecutivos de la industria sobre las causas del receso, manifestaron que ello se debió a falencias económicas que le impidieron seguir el proceso de producción en forma normal”. Este receso afecta un total de 500 trabajadores”;

4^o. El acta precedente está complementada con un informe de la Comisión nombrada, que entre otras materias concluye en la siguiente forma:

“La paralización total de las actividades de esta empresa, ordenada por los ejecutivos, es el producto de la pésima administración, lo que ya fue previsto por los inspectores informantes en la debida oportunidad”;

5º Por último, en el oficio del Director de Industria y Comercio, señor Alberto Martínez Echeverría a US. en que se solicita el decreto de expropiación de la industria, se afirma que “las consecuencias que se derivan de aquel receso, se traducirán , en un grave trastorno para el país, no sólo por la cesantía que afectará a 500 obreros de la industria, sino además, por los problemas de falta de abastecimientos de hilados de lana, que son esenciales para el normal desarrollo de la industria textil de Chile”.

El examen de los antecedentes transcritos, hace concluir que en el caso que nos ocupa, se ha comprobado de manera fehaciente la exigencia consultada en el artículo 5º del decreto supremo del año 1962, en orden a que pueda ser expropiada la industria Fabrilana S.A. por tratarse de un establecimiento industrial que se ha mantenido en receso. Como se ha visto, este hecho no sólo está acreditado por los funcionarios públicos que lo han constatado, sino que además por los propios ejecutivos de la sociedad nombrada.

Por otra parte, la exigencia contenida en el artículo 4º del referido decreto supremo, en orden a declarar de utilidad pública las empresas industriales y establecimientos dedicados a la producción de artículos de primera necesidad, aparece también cumplida, ya que Fabrilana S.A. es una fuente de abastecimiento de productos esenciales, declarados de primera necesidad o de uso o consumo habitual, por el decreto supremo N° 257 de 1964 de ese Ministerio. En efecto, dicho decreto, publicado en el Diario Oficial del 22 de febrero de ese año, dispone que son artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, “la lana de origen animal en bruto y lavada” y también los “tejidos de lana”. Puede agregarse que el Decreto Supremo de ese Ministerio N° 295, de 3 de marzo de 1964, publicado en el Diario Oficial el día 5 de ese mes, prescribe que son de primera necesidad “el uso y goce de establecimientos industriales o de los locales en que se fabriquen, expendan, conserven o almacenen artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual”.

En mérito de todo lo expresado, este Consejo es de opinión que es procedente decretar LA EXPROPIACIÓN DE Fabrilana S.A., por haberse cumplido a su respecto todas las exigencias legales que consultan los artículos 4º y 5º ,del decreto supremo de ese Ministerio, N° .262 del año 1956.

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO.

Al Señor
Ministro De Economía, Fomento Y Reconstrucción
Presente

Informe N° 149.

Informe N° 149.
25 de marzo de 1972.

MGV

Por oficio N° 258, de fecha 23 del presente mes, ese Ministerio solicita el pronunciamiento de este Consejo sobre la expropiación de Hilanderías Andina S.A., al tenor de la causal de expropiación establecida en el artículo 6° inciso 2° del decreto supremo N° 1.262 de 1953, del Ministerio de Economía, o sea, por no haber dado cumplimiento la referida empresa al contingente de producción ordenado determinado por el Supremo Gobierno.

Según se establece en el oficio sin número de fecha 4 de febrero de 1972, dirigido por el ingeniero textil del Departamento de Abastecimiento de la Dirección de Industria y Comercio, don Julio del Río, al Director de ese Servicio, la empresa nombrada no dio cumplimiento al contingente de producción ordenado por decreto supremo N° 61, del Ministerio de Economía de 6 de agosto de 1972.

En efecto, se afirma en dicha comunicación que entre el 6 de diciembre de 1971 y el 6 de enero de 1972 se produjeron 55.709 Kgs. de hilados 23/1, y entre el 1° de enero de 1972 y el 31 de enero del mismo año la producción alcanzó a 51.035 Kgs. del mismo producto, cifras que representan sólo el 71,5 % y el 65,55, respectivamente, del contingente fijado.

Se acompaña además, en estos antecedentes, informes periódicos, procedentes también del Departamento de Abastecimientos de la Dirección de Industria y Comercio que dan cuenta de la producción sujeta a contingente de producción, de fechas 9 de septiembre, 19m de octubre y 7 de diciembre del año 1971.

En el primero de estos informes se da cuenta de que en el mes de julio de 1971, cuando se visitó la industria por el grupo textil del Departamento de Abastecimientos, estaban totalmente paralizados los telares, y la hilandería funcionaba a un 20% de su capacidad instalada, con una producción promedio mensual, en el primer semestre, de 16.000Kgs., en medio turno.

Posteriormente -8 de septiembre de 1971- se constató que de 50 telares algodóneros que posee la industria, se encontraban trabajando 4 y el resto paralizado y en condiciones de producir de inmediato, salvo pequeños ajustes.

De los 13.836 husos para fabricar hilados de algodón, título medio 23/1 número inglés, trabajaban a un turno 4.624 y 9.212 a dos turnos, en circunstancias que podían trabajar a tres turnos. La producción de hilados en el período comprendido entre el 6 de agosto y el 6 de septiembre de 1971 fue de 33.655 Kgs. en título medio de algodón inglés 23/1, lo que representa casi un 100 % sobre la producción comprobada dos meses antes, pero sólo un 56% del contingente fijado para ese período.

Luego, pudo establecerse que la producción del 6 de septiembre de 1971, al 6 de octubre del mismo año, fue de 49.162 Kgs. en el título medio de algodón inglés 23/1, que importó el cumplimiento del 82% del contingente en el nuevo plazo de 30 días adicionales que se le concedió a la industria.

Por último, en el período transcurrido entre el 6 de noviembre de 1971 y el 6 de diciembre de ese año, la producción en el producto antes nombrado alcanzó a 60.440 Kgs., lo que significó que a 90 días de dictado el contingente de producción se alcanzó a cumplir en un 77,5%.

Junto con los antecedentes antes expuestos, se acompañan cuatro declaraciones juradas suscritas por el Gerente de Hilanderías Andina S.A., don Lisandro Serrano, y que se refieren a la producción en el título 23/1, por los períodos que median entre el 15 al 30 de septiembre; 1º al 15 de octubre; 16 al 30 del mismo mes, y 1º al 15 de noviembre de 1971.

Sobre la base de los antecedentes expuestos, debe analizarse si se cumplen en el caso que nos ocupa las condiciones legales para que se proceda a la expropiación de Hilanderías Andina S.A.

Desde luego, como ya lo ha señalado este Consejo en varios informes relativos a esta materia, el art. 4º del decreto supremo N° 1.262 de 18 de noviembre de 1953, que refundió la ley de Organización y Atribuciones de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, actualmente Dirección de Industria y Comercio, dispone que, “para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, se declaran de utilidad pública las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y a la distribución de artículos de primera necesidad, y se autoriza al Presidente de la República para expropiarlos en los casos taxativamente enumerados en los arts. 5º y 6º y de conformidad con las normas y procedimientos que señala la presente ley”.

Por su parte, el art. 6º del mismo decreto prescribe que “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 art. anterior, el establecimiento, empresa o explotación del producto rebelde, todo sin perjuicio de las demás sanciones que establece la ley”.

Por prescripción del D.S. del Ministerio de Economía N° 257, de 21 de febrero de 1964, se declaró que, entre otros artículos, son de primera necesidad el uso o consumo habitual de hilados de algodón y mezclas.

A su vez, de acuerdo con el D.S. del mismo Ministerio, de 3 de marzo de 1964, se encuentran declarados de primera necesidad, el uso y goce de los establecimientos industriales o de los locales en que se fabriquen, expendan, conserven, almacenen artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual.

Ahora bien, en relación con la empresa que nos ocupa, debe agregarse que por decreto 661 de ese Ministerio, de fecha 13 de junio de 1971, publicado en el Diario Oficial del día 6 de agosto del mismo año, se fijaron “los siguientes contingentes de producción de los hilados de algodón y mezclas, título medio 23/1 fabricados por la industria Hilanderías Andina S.A.”, ubicada en esta ciudad, Avenida Zañartu N° 1313”: margen de tiempo , 30 días: 60.000 kilos de hilados en dos turnos y 60 días, 78.000 kilos, en tres turnos.

Se agrega además en el mismo decreto, que la referida industria queda obligada a producir hilados de algodón y mezclas en las cantidades y proporciones antes indicadas.

Es un hecho establecido por los funcionarios de la Dirección de Industria y Comercio y ratificado por las declaraciones juradas del Gerente de dicha empresa, que no se cumplieron los contingentes de producción dispuestos por la autoridad administrativa.

En consecuencia, siendo de utilidad pública las empresas industriales dedicadas a la producción de artículos de primera necesidad (art. 4° del decreto N°1.662) y habiéndose declarado por disposición gubernativa que tienen esta última calidad los hilados de algodón y sus mezclas, como asimismo el uso y goce de los establecimientos que lo fabriquen, no puede caber duda de que, en este caso, se dan los presupuestos exigidos por el art. 6° del D.S. recién referido, que autorizan al Presidente de la República para expropiar Hilanderías Andina S.A. por no haber cumplido con la obligación de producción que le fue impuesta.

Por lo expuesto, este Consejo concluye, al tenor de la consulta que se ha formulado, que con los antecedentes que se han tenido a la vista, no desvirtuado por otros, es legalmente procedente disponer la expropiación de Hilanderías Andina S.A., por cumplirse las exigencias prescritas en los arts. 4° y 6° del D.S. del Ministerio de Economía N° 1.662, del año 1953.

CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO,
E.N.M. –M.G.V. –O.G.C.

Al Señor Ministro De Economía, Fomento Y Reconstrucción
Presente.

Los abogados que suscriben adhieren al informe anterior, insinuando la conveniencia de que la autoridad compruebe la eventual existencia de hechos o circunstancias que hayan impedido a la industria cumplir con el contingente de producción que le fue fijado mediante decreto N° 61, de fecha 13 de junio de 1971.

A.L.H. – L.M.R. – R.O.M. –G.P.B. –I.E.M. –J.V.A. –H.L.R.

El abogado señor Sergio de Ferrari adhiere al informe de mayoría con la prevención de que al calificar el incumplimiento de la obligación impuesta por el Supremo Gobierno a Hilanderías Andina S.A. de producir determinadas

cantidades del artículo, el Consejo sólo ha tenido a disposición antecedentes reunidos por la Dirección de Industria y Comercio, en los cuales no se señalan activos que justifiquen el incumplimiento del contingente de producción en que aparece haber incurrido la empresa. En consecuencia, ateniéndose a lo indicado, y atendido que al Consejo no le es dable procurarse o considerar antecedentes de otras fuentes, resulta aplicable la sanción de expropiación prevista en el artículo 65 inciso 2º del decreto supremo N° 1.379 del año 196, que es el texto refundido de la legislación vigente en la materia. Además, el abogado señor de Ferrari considera necesario dejar expresa constancia de que el informe que se solicita del Consejo en esta clase de asuntos dice relación, únicamente, con la concurrencia o inconcurrencia de las condiciones o requisitos previstos por la ley para que pueda decretarse una expropiación y no sobre otros aspectos de ella.

S.F.J.

V. Fallo del Tribunal Constitucional de la Causa ROL N°15. Parte Resolutiva.

Sentencia del Tribunal Constitucional recaída en el expediente Rol N° 15, sobre Inconstitucionalidad de algunas normas del Proyecto de Ley sobre Áreas de la Economía que reforma la Constitución Política del Estado.

(Publicada en el diario oficial n° 28.567, de 2 de junio de 1973)

Santiago, treinta de mayo de mil novecientos setenta y tres.

Vistos:

El requerimiento de fs. 1 formulado por el Presidente de la República en el que solicita que el Tribunal Constitucional declare que las disposiciones que se indican, todas ellas incorporadas al texto del “proyecto de ley de reforma constitucional” que le fuera comunicado por oficio N° 15.689 del Senado, por el cual modifica el art. 10 de la Constitución y se agregan a ésta cinco nuevas disposiciones transitorias, “carecen actualmente de suficiencia jurídica necesaria para haber sido remitidas por el Congreso Nacional al Presidente de la República; y que dichas disposiciones no han conducido su tramitación constitucional en el Congreso, órgano al cual deben volver para el cumplimiento de lo dispuesto en el art. 54, inciso 2° de la Constitución, en relación con el art. 108, en lo relativo al trámite de las insistencias, disponiendo, además, lo que V.E. estime de derecho para tales efectos”. Solicita, en subsidio, que se declare que esas mismas disposiciones no podrán convertirse en ley, por haberse infringido en su tramitación la Constitución Política del Estado.

Antes de entrar a fundamentar el asunto que somete a la consideración del Tribunal, el requerimiento fija la naturaleza del conflicto constitucional y argumenta sobre la competencia del Tribunal para decidir en esta materia.

En cuanto a lo primero, manifiesta que el régimen político consagrado en la Constitución es, sin lugar a dudas, un régimen presidencial con ejecutivo vigorizado, lo que se desprende tanto de la normativa constitucional como de la historia fidedigna de la ley que modificó en 1925 la Constitución de 1833. Este tipo de régimen se acentuó aún más con las reformas de las leyes N° 7.727, de 23 de noviembre de 1943 y 17.284 de 23 de enero de 1970, lo que consta, respecto de esta última, de su historia fidedigna y de una obra destinada a “consulta y referencia necesaria” para fijar su alcance, cual es “La Reforma Constitucional de 1970”.

En cuanto a la competencia del Tribunal Constitucional para conocer de las violaciones de forma o procedimiento que se sometan en la tramitación de los proyectos por los cuales se reforma la Constitución, el requerimiento expresa, en primer lugar, que los conflictos de interpretación jurídica sólo penden (sic) ser dirimidos por el Tribunal Constitucional y no por plebiscito. Cita en apoyo de

esta afirmación partes del Mensaje con que se inició la ley N° 17.284, el informe de la Comisión de Constitución del Senado emitió durante la tramitación de esa ley y las palabras del profesor de Derecho Constitucional señor Jorge Guzmán, en todas las cuales aparece que la finalidad el establecimiento de este Tribunal fue la de crear un órgano que dirimiera los conflictos jurídicos que se susciten entre “el Parlamento y el Ejecutivo en cuanto a interpretación de sus respectivas facultades”.

Señala, además, que no podría pensarse que quienes dictaron la ley 17.284 y crearon el Tribunal, hubieran olvidado la existencia de los conflictos e interpretación de las normas que regulan la formación de las leyes de enmienda constitucional, dejándolos sin solución.

A continuación afirma que la competencia del tribunal deriva del hecho de incluir el concepto de “ley” tanto las leyes fundamentales como las ordinarias y tener el Tribunal competencia para conocer de las “las cuestiones sobre constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley...”. En apoyo de esto da razones de texto, de nomenclatura, de historia fidedigna del establecimiento de los preceptos pertinentes y de orden doctrinario.

Como razones de texto y de nomenclatura invoca la existencia de normas constitucionales, como las de los art. 4º y 5º N° 2, que usan la palabra ley en sentido genérico, es decir como comprensiva de leyes ordinarias y de leyes constitucionales, argumentando que nada existe que permita sostener que la expresión “ley” en el art. 78 b) letra a), está en el sentido específico de ley ordinaria y no en el genérico, ya que si la norma no distingue, no es lícito que el intérprete lo haga. Alude también a la circunstancia de que los decretos promulgatorios de las leyes que reforman la Constitución digan: “Ilévase a efecto como ley de la República”; y al hecho de que la Comisión Mixta Especial de Senadores y Diputados expresó, en informe de 22 de noviembre de 1964, que las materias sometidas al pronunciamiento del Congreso pueden ser objeto de un acuerdo o de una ley, no refiriéndose en absoluto a ninguna otra clase de actos.

Agrega que la Contraloría jamás ha objetado los textos de los decretos promulgatorios que utilizan, como ya se ha dicho, la palabra ley para referirse a las normas que reforman la Constitución. Hace referencia, también, al art. 57 de la Constitución que regula la competencia del Congreso respecto de los negocios legislativos durante la legislatura extraordinaria convocada por el Presidente de la República, diciendo que, tanto es efectivo que los proyectos de reforma constitucional son proyectos de ley, que esta norma hubo de excluirlos expresamente de la regla general para que el Congreso pudiera conocer de ellos aún sin estar incluidos en la convocatoria. Añade finalmente que la obligación de promulgarlas leyes fundamentales nace precisamente de la calidad de ley que ellas tienen, lo que también es reconocido en el informe de la Comisión Mixta Especial mencionado precedentemente.

Entre las razones de historia fidedigna de la ley 17.284, que abonan la afirmación de que Constitución y ley son especies de un mismo género, señala el informe de la comisión de Constitución, Legislación, Justicia y Reglamento del Senado, en el que se explica la razón de haber exceptuado a la reforma constitucional e los proyectos de ley que pueden tramitarse sin discusión particular; y las palabras del Ministro de Justicia de la época al iniciarse la discusión general del proyecto en el Senado.

En lo referente al apoyo que la doctrina prestaría a esta tesis, expresa que los tratadistas y profesores de Derecho Constitucional coinciden en calificar como ley el acto legislativo de enmienda de la Carta Fundamental. Cita a los señores Evans, Silva Bascuñan, Bernaschina y Ovalle.

También expresa que la doctrina no sólo califica de ley a la reforma constitucional, sino que se ha pronunciado inequívocamente por la competencia del Tribunal, en opiniones dadas antes de suscitarse el problema de las áreas de la economía. Transcribe opiniones de los señores Silva Bascuñan, Ovalle, Piedrabuena.

Se refiere posteriormente el requerimiento a las facultades del Tribunal para controlar la supremacía de la Constitución, señalando que este órgano debe velar tanto por la supremacía material como por la formal de la misma, y que la incompetencia del Tribunal para conocer de este problema significaría no asegurar la supremacía formal, que debería tener la prioridad.

A continuación, refiriéndose a los argumentos dados por un grupo de señores parlamentarios en declaración pública, sobre la incompetencia del tribunal para controlar la constitucionalidad del procedimiento de formación de los proyectos que pretenden reformar la Constitución, expresa que no sólo no se advierte de la historia fidedigna de la Ley 17.284 una presunta voluntad deliberada de no dar competencia al Tribunal, sino que, por el contrario, de ella aparece que este órgano tiene facultades en esta materia. Cita, en primer lugar, opiniones del diputado Zepeda Coll y del profesor Carlos Cruz-coke. En segundo lugar, invoca la letra c) del art. 78 b), diciendo que su existencia reafirma la posibilidad de conocer en esta materia que tiene el Tribunal, ya que, por la vía de esa facultad este órgano tendrá que examinar la constitucionalidad de la tramitación del proyecto en que incide el plebiscito; con respecto a esta misma facultad, sostiene, por otra parte, que era indispensable que existiera en forma separada, porque otorga al tribunal la atribución especial de sustituir al Presidente en la fijación del texto definitivo de la consulta plebiscitaria, atribución de que carece en la letra a) el mismo precepto.

Expresa también diversas razones para desechar otros argumentos dados en la declaración a que se ha hecho referencia, como el problema de los tratados, el de la enumeración del art. 44 y otros. En cuanto a la afirmación de que, de ser el Tribunal competente, las leyes de reforma de la Constitución quedarían supeditadas a la voluntad del Presidente de la República y a la de mayoría de un órgano que no es de representación popular, manifiesta que ello es inadmisibile, pues el Tribunal Constitucional no dicta normas legales, sean

estas ordinarias o fundamentales, sino que se limita a declarar que determinadas normas jurídicas en estaci3n no pueden convertirse en ley.

Finalmente se1ala que tambi3n la letra e) del art.78 b) concuerda con la tesis que sostiene, ya que no podr3a concebirse que el constituyente hubiera establecido un mecanismo para evitar la no promulgaci3n de una ley ordinaria y no hubiera estatuido ning3n sistema para la ley constitucional.

La C3mara de Diputados y el Senado, compareciendo en un mismo escrito, plantean a fs.65 la excepci3n de incompetencia del Tribunal para conocer del requerimiento de fs. 1, solicitando sea acogida.

A este respecto, sostiene que esta incompetencia aparece del art. 78 b) letra a) y del art. 78 c), incisos 2º y 3º, ya que en todos ellos se habla de "ley" y los proyectos de reforma constitucional no son proyectos de ley.

Las razones para sostener las diferencias entre unos y otros son muchas, ya que Constituci3n y ley tienen: a) Distinta naturaleza, pues emanan de 3rganos diferentes y se refieren a distintas materias: la primera a organizaci3n, la segunda a funcionamiento; b) Distinto contenido, ya que la Constituci3n organiza el Estado, da atribuciones y limita a los 3rganos, mientras que la ley puede referirse a tantas materias como distintos tipos de relaciones sociales haya; c) Distinta jerarqu3a, pues la Constituci3n est3 limitada por el derecho natural y por los principios de la legitimidad consagrados y aceptados por la civilizaci3n, mientras que la ley est3 restringida por la Constituci3n. La ley est3 supeditada a la Constituci3n, se dicta "en la forma prescrita por la Constituci3n". La Constituci3n, por el contrario, es superior; a ella se subordina el Poder Legislativo; d) Distintos efectos, siendo los de la Constituci3n gen3ricos y los de la ley espec3ficos; e) En nuestro derecho la Constituci3n es r3gida o semirr3gida ; se consagra en 3l la supremac3a de la Constituci3n, distingui3ndose entre Poder constituyente y poder constituido; el Poder constituyente, la voluntad pol3tica del pueblo, da la Constituci3n, que se estima una superlegalidad y este Poder se diferencia del Poder Legislativo ordinario, que es el Poder constituido. La consecuencia de esta supremac3a es la mayor inmutabilidad jur3dica de la Constituci3n, lo que plantea el problema de su revisi3n y la superioridad de la norma constitucional sobre la ley ordinaria, lo que hace necesario establecer formas de control de la constitucionalidad de la ley. El Tribunal Constitucional s3lo controlar3a esta segunda consecuencia.

Da tambi3n razones de texto en apoyo de la diferencia existente entre ambas. Se1ala que si la reforma constitucional debe tramitarse como proyecto de ley, es porque no es ley (art. 108 inc. 1º); que el art. 44 no menciona la Constituci3n como materia reservada a la ley; que la reforma constitucional puede tramitarse en legislatura extraordinaria aun sin estar en la convocatoria del Presidente, porque la expresi3n "negocio legislativo" del art. 57 comprende tanto proyectos de ley como los de reforma constitucional, al darles tratamiento distinto; que los arts. 108 y 109 usan la expresi3n "proyecto de reforma"; que hay acuerdos que se tramitan como ley y no son ley y que los tratados se incluyeron expresamente en la competencia del Tribunal; que el art. 51

distingue también entre proyectos de reforma , proyectos de ley y proyectos de acuerdo; que el art. 109 expresa que el texto del proyecto deberá “ser promulgado como Reforma Constitucional”

Agrega, además, que los decretos promulgatorios son distintos; que la numeración que se da a las reformas constitucionales sólo cumple el propósito de individualizarlas y, finalmente, que el no cumplimiento por el Presidente de la República de la obligación de promulgar no autorizaría recurrir al Tribunal Constitucional, sino que lo haría acusable en conformidad al art. 39 regla 1ª, porque habría infringido abiertamente el art. 55 de la Constitución.

En seguida, expresa el escrito que, aunque la Constitución usa a veces la palabra “ley” como sinónimo de norma jurídica no puede decirse que la haya usado en ese sentido en el art. 78 b) letra a).

Se refiere, además, al hecho de que la tesis del Ejecutivo pone al Tribunal Constitucional sobre la Constitución, en circunstancia de que la función de éste no es sobreponerse a la Constitución, el Tribunal tendría una función superior al constituyente; además, podría resolver sobre su propia reforma y pasaría por sobre la soberanía nacional y el poder constituyente que la representa, violando el art. 2º.

El Senado y la Cámara afirman que la única competencia del Tribunal Constitucional en materia de reforma constitucional es la de la letra c) del art. 78 b). Como razones, señalan que si el Tribunal tuviera competencia para conocer de todo el procedimiento de reforma constitucional, no tendría sentido la existencia de la letra c); que el Tribunal no puede atribuirse competencia por analogía, ya que en Derecho Público las normas se interpretan restrictivamente; que si la Constitución hubiera querido darle esta atribución, habría estatuido una norma para contemplar la suspensión del plazo para convocar plebiscito, no produciendo así una desarmonía entre la norma del plebiscito y la del art. 78 b) , letra a), y no lo hizo.

En efecto, el requerimiento al Tribunal podría privar al Presidente de la facultad de convocar a plebiscito, porque éste tendría que esperar el fallo antes de convocar a plebiscito, o, si se requiere después del plebiscito, podría significar que el fallo del Tribunal fuera contradictorio o incompatible con el veredicto popular.

Hacen presenten que la petición del requerimiento es improcedente, porque a través de ella se pretende que el Tribunal cree o dicte una norma nueva; lo que atentaría contra su función que es la de declarar que determinados preceptos no pueden convertirse en ley.

Finalmente, invocan el art. 4º de la Constitución, manifestando que si el Tribunal entrara “a pronunciarse sobre el requerimiento de autos” sin reconocer su incompetencia en la materia”, su sentencia “es nula de pleno derecho y nadie está en el deber jurídico de acatarla y cumplirla”

A fs. 98 comparece un conjunto de Senadores y Diputados, superior al tercio de los miembros en ejercicio de cada Cámara, que adhieren al requerimiento de fs. 1. Solicitan, en resguardo del derecho de las minorías parlamentarias,

vulnerado por la conducta de las mayorías, que el Tribunal haga primar los preceptos constitucionales por sobre las prácticas viciosas de las mayorías de ambas ramas del Congreso. Fundamentan su petición, a más de lo manifestado por el Presidente de la República, en algunas consideraciones que dicen relación con las opiniones contenidas en el escrito de fs. 65 y siguientes.

Se trajeron los autos en relación.

CONSIDERANDOS:

1º Que la competencia de un órgano jurisdiccional –y el Tribunal Constitucional lo es- está regida íntegramente por el Derecho Público. Dentro de esta rama del Derecho, las normas jurídicas que lo integran son imperativas y prohibitivas. Ello quiere decir que tal órgano está obligado a actuar o le está prohibido hacerlo porque las preceptivas que regulan su actividad están inspiradas siempre por el interés público o colectivo;

2º Que la competencia de estos órganos, entonces, o sea, su obligación de conocer de un asunto en vía jurisdiccional o como dice Ballesteros “el poder que la ley concede a un juez para ejercer sus funciones dentro de los límites que ella determina”, está rigurosidad fijada por la Constitución o la ley de manera que sólo puede conocerse de un asunto cuando así lo consagra explícitamente las normas jurídicas que indican la órbita de su acción;

3º Que lo anterior quiere decir que ella debe emanar de texto expreso y que este texto debe ser interpretado restrictivamente, porque tal es la característica inherente a la interpretación de las normas del Derecho Público;

4º Que, en caso de duda, por lo tanto, sobre si un órgano tiene competencia o carece de ella para conocer de un determinado asunto, la decisión ha de inclinarse por la negativa, o sea, ha de concluirse que no la tiene;

5º Que ello es tanto más indudable si se considera que al nivel de órganos creados por la Constitución Política del Estado para que actúen en vía jurisdiccional, son ellos mismos quienes deben decidir sobre su propia competencia, lo que, en último término, significa o auto asignársela o reconocer que carece de ellas en un caso dado.

6º Que la circunstancia precedente obliga al Tribunal a decidir con riguroso respeto a los principios reseñados y previa y la debida ponderación en el análisis exegético de los textos que determinan sus atribuciones, tanto más si se tiene presente que, como aparece de autos, ellas han sido dubitadas.

7º Que las consideraciones precedentes, en especial la que antecede, se refuerzan si se observa que contra las resoluciones de este Tribunal, de acuerdo con el art. 78 c) de la Constitución “no procederá recurso alguno” Y que dentro de toda la normativa constitucional vigente no existe órgano resolutor de conflictos ante quien pudiera discutirse la competencia que hipotéticamente este Tribunal se auto asignare ya que, por razones obvias, no tiene aplicación en la especie la disposición 4º del artículo 42 de la Constitución Política del Estado.

8º. Que hechas las consideraciones doctrinales que preceden, corresponde ahora realizar el examen de las normas constitucionales positivas y deducir de su análisis la competencia o la incompetencia de este Tribunal para conocer y resolver las cuestiones propuestas en el caso sub lite;

9º Que el artículo 78 b), párrafo a), de la Constitución Política establece entre las atribuciones del tribunal Constitucional la de resolver las cuestiones de constitucionalidad que se susciten durante la tramitación de los proyectos de ley;

10º Que requerido ese tribunal por el Presidente de la República para que resuelva una cuestión de inconstitucionalidad acerca de ser necesaria la insistencia del Congreso para completar la fase última aprobatoria del proyecto de reforma constitucional de las tres áreas de la economía, el Senado y la Cámara de Diputados introdujeron una cuestión de competencia, sosteniendo que este Tribunal no la tiene para conocer del asunto propuesto, porque sólo la constitucionalidad de los proyectos de ley y no la de los proyectos de reforma constitucional puede resolver, conforme al aludido precepto de la Carta Fundamental;

11º Que el requerimiento del Presidente, adelantándose a la alegación posible por el Congreso de la incompetencia del Tribunal, sostiene la competencia de este con los siguientes argumentos;

a) La facultad de resolver cuestiones constitucionales de proyectos de ley comprende los conflictos entre la Constitución y los proyectos de reforma constitucional, porque la Constitución es ley;

b) Lo anterior se deduce de los arts. 4º, 5º N° 2 y 57 inc. 2º de la Carta Fundamental, el primero de los cuales prohíbe a las magistraturas atribuirse otra autoridad o derecho que los conferidos por las leyes, vocablo éste que, atendido su tenor literal y el contexto en que figura, abarca inexcusablemente la Constitución, el segundo, establece la nacionalidad chilena para los hijos de chilenos nacidos en el extranjero, de padre o madre al servicio de la República aun para efecto de las leyes fundamentales o de cualesquiera otras; y, el 57, inc. 2º, aludiendo a la convocatoria del Congreso por el Presidente de la República, dice que no podrá ocuparse de otros negocios legislativos. Que los comprendidos en ella; pero podrán, sin embargo, proponerse, discutirse y votarse los proyectos de reforma constitucional, precepto donde el recurrente advierte que los asuntos de reforma constitucional quedan comprendidos en los negocios legislativos;

c) Las reformas constitucionales han sido llamadas leyes, ya en el tiempo en que no se enumeraban, desde la Constitución de 1833, hasta el texto actual, en cuya fijación definitiva el decreto que lo hace se refiere a las enmiendas de la Constitución de 1925, llamándolas leyes y mencionándolas por su número de tales;

d) Las Comisiones legislativas y algunos miembros del Gobierno han llamado leyes a las reformas constitucionales en sus intervenciones oficiales; y

e) El propio texto promulgatorio de las reformas constitucionales ha ordenado que se publiquen y lleven a efecto como leyes de la República;

12º Que el vocablo ley empleado por el art. 78 b), párrafo a), de la Constitución resulta claramente comprensivo del concepto de reforma constitucional porque si en dos preceptos de ella –los arts. 4 y 10 N 1º, el último de los cuales no citó el requerimiento- la expresión ley cubriría eventualmente el de Constitución, el Tribunal, en cambio, ha encontrado en la Carta Fundamental un número de preceptos cercanos a los ciento en que la expresión ley significa exclusivamente ley ordinaria. Son, entre otros, los 5º Nº 3º y 4º; 6º Nº 3º inc 2º; 7º inciso 4º; 9º incisos 3º Y 4º; 10 Nº 2, INCISO 1º Y 2º, Nº 3º, 4º, 5º, 7º, 8º, 9º, 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º, 17º; arts. 11º, 12º, 13º, 14º, 16º, 18º, 19º, 20º, 21º, 22º, 37º, 40º, 41º, 42º, 43º, 45º, 63º, 66º, 70º, 72º, 73º, 79º, 80º, 81º, 82º, 84º, 85º, 86º, 87, 89º, 93º, 94º, 95º, 96º, 101º, 102º, 104º, 105º, 107º, sexto, octavo, decimotercero, decimocuarto, decimoquinto, decimoséptimo, todos éstos transitorios;

13º Que la tesis del requerimiento, que extrae de los art. 5º Nº 2 y 57 inciso 2º de la Constitución una razón a su favor para corroborar su idea de la competencia de que está tratando es errónea, porque si tales preceptos se refieren, el 1º a leyes fundamentales o cualesquiera otras, y el 2º, a negocios legislativos, y a Reformas Constitucionales incluyendo, ésta en aquéllos, tal referencia demuestra en el primer caso que las leyes fundamentales es decir, la Constitución y cualesquiera otras difieren en su nomenclatura; y en cuanto al contenido de los preceptos constitucionales en los negocios legislativos, es asunto que no tiene relación con el problema, porque el art. 78 b), párrafo a) de la Ley Fundamental usa la voz leyes y no la de negocios legislativos y si la Reforma Constitucional pudiera estar comprendida en la locución negocios legislativos, que abarca Leyes Reforma Constitucional y otros Negocios atribuidos total o parcialmente en su generación al Poder Legislativo, no por eso ha de admitirse como forzosa conclusión que el término leyes comprende las Reformas

Constitucionales;

14º Que estudiando otros textos de la Constitución se hallan algunos en que con nitidez se distinguen las leyes de las Normas Constitucionales: Así en el art. 10º Nº 2º, refiriéndose a la Iglesia de cualquier culto les reconoce los derechos que les confieren las leyes, pero las somete a las garantías de esta Constitución; en el art. 39º Nº 1 párrafos a, b y c, tratando de la acusación al Presidente de la República, a los Ministros de Estado y a los Intendentes y Gobernadores expresa que pueden ser acusados por haber infringido abiertamente la Constitución o las leyes (Presidente) ; o por infracción de la Constitución y las leyes (Ministros); o por infracción de la Constitución (intendentes y gobernadores); y en los art. 42 Nº 6, 70º, 72º Nº 1º, 86 inciso 2º 100 incisos 1º y 3º y primer art. Transitorio, la Carta Fundamental contempla respectivamente:

a) La facultad del Senado para prestar o negar su consentimiento a los actos del Presidente de la República en los casos en que lo requiere la Constitución o la Ley (42 N° 6°).

b) el juramento del presidente de la República de respetar la Constitución y las Leyes (70);

c) la facultad del Presidente de concurrir a la formación de las Leyes con arreglo a la Constitución (72 inc.1°)

d) el recurso de inaplicabilidad de cualquier precepto legal contrario a la Constitución (86);

e) la facultad de los intendentes para suspender las resoluciones de la Asamblea Provincial por estimarlas contrarias a la Constitución y a las leyes; (100)

f) obligación del Intendente de remitir los antecedentes a la Corte Suprema cuando alguna Ordenanza de la Asamblea Provincial es contraria a la Constitución y las leyes (100, inc 3°);

15° Que al efecto de las decisiones de este Tribunal Constitucional relativas a la inconstitucionalidad y a la constitucionalidad sirve, asimismo, de pauta para fijar el alcance de la locución “proyectos de ley”: resulta, efectivamente de su examen que cuando el Tribunal declara la inconstitucionalidad de alguna disposición de un proyecto de ley, no puede ese precepto convertirse en LEY; y que si se decide la constitucionalidad de un proyecto de ley, la Corte Suprema no puede ya declararlo inaplicable por el mismo vicio que es objeto del fallo del Tribunal Constitucional; y estos efectos demuestran que las declaraciones de constitucionalidad y de inconstitucionalidad son paralelas y congruentes y que si una de ellas –la constitucionalidad declarada- no puede sino referirse a la ley común, única que la Corte Suprema podría declarar inaplicable por ser inconstitucional, el paralelismo indicado y la armonía entre los preceptos son convincentes para concluir que a la propia ley común se refiere también la declaración de inconstitucionalidad que haga el Tribunal;

16° Que siendo las declaraciones de constitucionalidad o de inconstitucionalidad las únicas que este Tribunal puede expedir relativamente a la ley y demostrando que ambas se refieren a la ley común, ninguna duda puede haber acerca de que la competencia establecida por el art. 78 b), párrafo a), para resolver las cuestiones de constitucionalidad de los proyectos de ley, está limitada a los proyectos de ley ordinaria y no comprende las reformas constitucionales;

17° Que el cuidado puesto por la Constitución en la nomenclatura del capítulo décimo relativo a la “Reforma Constitucional” para denominar disposiciones constitucionales a las normas proyectadas sin que ni una sola vez se cambie la designación elegida, muestra asimismo la constante constitucional de distinguir LA LEY de LA CONSTITUCIÓN y los PROYECTOS DE LEY de LOS PROYECTOS DE REFORMA CONSTITUCIONAL;

18. Que el nombre y número de ley que han llevado las reformas constitucionales no tienen especial influjo en la determinación de la

competencia, porque siendo innegable la calidad de ley que tienen las Reformas constitucionales, aparecen de tal modo diferentes de las leyes ordinarias; en su naturaleza y gestación, que la propia Constitución las denomina LA CONSTITUCIÓN O LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES y sólo en dos casos ya anteriormente señalados, sería posible sostener que la expresión ley pudiera ser genérica y no específica;

19. Que si prescindiendo de los otros argumentos destinados a demostrar que la Constitución ha distinguido con notoriedad LA LEY de las DISPOSICIONES CONSTITUCIONALES, hubiérase de considerar el elemento numérico de las disposiciones en que se ha hecho el distinguo y las en que no se ha hecho, habría que atenerse al significado de la expresión ley que el mayor número de preceptos notoriamente demuestra y no al que pudiera señalarse en contrario, en uno o dos artículos del Código Constitucional, porque la reiteración del significado de ese término en casi cien artículos es más convincente para formar criterios que su significación en sólo dos preceptos;

20. Que, tratándose de una ley ordinaria es incuestionable que la constitucionalidad que este Tribunal debe resolver es tanto la sustancial como la formal, porque el art. 78 b), párrafo a), de la Constitución, no hace distinciones entre la una y la otra; mientras que resulta inadmisibles que en materia de reforma constitucional el Tribunal pudiera resolver la constitucionalidad sustancial de los proyectos de reforma: si pudiera hacerlo usurparía la función genuina del Poder Constituyente para reformar la Carta Fundamental y establecer nuevas disposiciones que eliminen o modifiquen las vigentes;

21. Que, por tanto, sería preciso hacer una diferencia entre uno y otro tipo de inconstitucionalidad para decidir por medio de un razonamiento derivado de la naturaleza de las reformas constitucionales que este Tribunal tiene competencia sólo para resolver las inconstitucionalidades formales; y esta distinción, que no se hace respecto de las leyes comunes en razón del texto del art. 78 b), debería hacerse en relación con las reformas constitucionales para que fuese posible atribuir al Tribunal una competencia que no le ha sido explícitamente otorgada: es decir, para fijar la competencia de este Tribunal, no se distingue en cuanto a las leyes comunes, y sí se distinguiría respecto de los preceptos constitucionales, y esto es un arbitrio de razonamiento demasiado libre para ser jurídicamente aceptable;

22ª Que además de todo lo dicho, es inobjetable que por medio de la competencia para conocer de las inconstitucionalidades formales de los proyectos de reforma constitucional podría este Tribunal resolver indirectamente las constitucionalidades sustantivas decidiendo que cualquiera de ellas no tiene los requisitos para convertirse en verdadera reforma por haberse infringido las normas relativas a su gestación constitucional; y esto, después de haber eliminado por medio del razonamiento toda posibilidad de que el Tribunal pueda tener competencia para resolver las inconstitucionalidades sustantivas, resulta inadmisibles en buena lógica jurídica;

23º Que ante las consideraciones precedentes en que, como se ha visto, tanto las normas positivas de la Constitución como los principios de doctrina que aquéllas recogen confluyen a la conclusión de incompetencia en le caso de autos, este Tribunal no estima necesario hacerse cargo sino en la forma somera en que aquí se hace de las opiniones de algunos tratadistas que se invocan en el requerimiento y en el escrito de fs. 98 presentado por la minoría parlamentaria, porque ni esas opiniones ni algunas referencias al derecho comparado, que también se han esgrimido, son suficientes para modificar la recta interpretación de las normas de nuestro texto constitucional;

24º Que siendo el propio Tribunal a quien corresponde, como lo ha hecho, determinar si tiene o no competencia para conocer de un asunto, no resulta legítimo que una anticipada rebeldía que no se aviene con la necesaria armonía y ponderación que deba existir entre órganos o autoridades que plantean o resuelvan una cuestión jurídica, a cuyo respecto no es admisible el anuncio de que nadie está obligado a cumplir un fallo a pretexto de asignar a la sanción de nulidad que prevé el artículo 4º del texto Constitucional un alcance inaceptable.

Y vistos, además lo prescrito en los artículos 78 b), párrafos a) y b), inc. 8º y 78 c) de la Constitución Política del Estado y en el Auto Acordado sobre procedimiento aplicable ante el Tribunal Constitucional, publicado en el Diario Oficial de 11 de diciembre de 1971, SE DECLARA que se acoge la excepción de incompetencia absoluta promovida conjuntamente en lo principal del escrito de fs. 65 por el Senado y la Cámara de Diputados.

El Presidente señor Silva Cimma concurre al fallo teniendo, además las siguientes consideraciones:

a) Para corroborar la tesis que actualmente está sustentando, y que ha mantenido invariablemente en su cátedra, cree de su deber citar las opiniones que figuran en la 3º edición de su obra “Derecho Administrativo Chileno y Comparado” –T. 1º, 1968-, que tiene cabida en el caso de la especie: “la legalidad aparece reconocida en casi todas las Constituciones Políticas implícita o explícitamente. En nuestro derecho positivo encuentra su consagración, entre otras, en las siguientes disposiciones constitucionales art. 4º, que establece la nulidad de derecho público y sanciona la legalidad de las competencias...” (pag. 40) “La legalidad de la competencia significa que ninguna autoridad administrativa” –y obviamente jurisdiccional porque el principio es en el fondo el mismo- “puede exorbitar la competencia que la ley le asigna en virtud de la especialidad de las funciones de los distintos órganos” (pag. 38). “Las normas que fijan competencia no pueden ser alteradas por quienes están llamados a ejercer los poderes que ellas acuerden. Su cumplimiento es una obligación, no una facultad”. (T. II, pág. 117). “La competencia de un órgano se la da la ley y ella establece en interés público, de donde resulta que esta competencia tiene un carácter improrrogable”;

b) que el Tribunal Especial del Cobre –órgano jurisdiccional también de origen constitucional puesto que fue credo por la cláusula 17ª transitoria letra c), de la Constitución Política del Estado- al fallar sobre su incompetencia absoluta para conocer de las deducciones por rentabilidad excesiva dispuesta por el Presidente de la República sostuvo textualmente lo que sigue en el considerando 26 de su fallo publicado en el Diario Oficial de 19 de agosto de 1972: “la norma sobre atribución o distribución de competencia que establece el art. 4º del texto constitucional al disponer que ninguna magistratura, persona o reunión de personas pueden atribuirse ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias otra autoridad o derecho que los que expresamente se les hayan conferido por las leyes, está indicando que para que tal acto sea revisable es menester de texto positivo explícito...” “En consecuencia, a diferencia de lo que han sostenido los recurrentes, el acto, positivamente hablando no es revisable por este Tribunal precisamente porque no hay norma expresa que le permita hacerlo, criterio, éste, esencial tratándose de la interpretación de los preceptos del Derecho Público, tanto más si se pretende por una vía simplemente deductiva atribuirle una competencia que no emana de norma expresa”. . “Por lo tanto, una sola conclusión puede extraerse de todo este recuento de opiniones de legislación nacional y extranjera y su doctrina: Para que un acto de gobierno como es el de la especie sea recurrible en vía jurisdiccional es necesario un texto constitucional expreso y categórico que así lo establezca. Como tal texto no existe en nuestro derecho hay que concluir, ineludiblemente, que este Tribunal carece de competencia para conocer del acto del Presidente de la República sobre deducciones sobre rentabilidad excesiva”;

c) que las consideraciones transcritas, redactadas precisamente por el Ministro que previene, se ajustan rigurosamente al caso sub lite;

d) Que, en efecto, aun cuando no desconoce que la expresión genérica de ley admite formalmente, cabida para la Constitución Política del Estado por aquello de que las reformas a ésta se tramitan como proyecto de ley salvo excepciones expresas, es lo cierto que la Carta Política en razón de jerarquía y contenido tipifica una Ley Fundamental por manera que la sola frase “proyecto de ley” que emplea el art. 78 b), letra a), del texto constitucional no es suficiente como para estimar que ella sea la “norma expresa” que permitiría admitir la competencia de este Tribunal en materia de reforma constitucional;

e) que lo anterior es tanto más claro si se observa que en la letra c) del mismo precepto constitucional señalado en el considerando precedente, fue necesario de ese texto explícito que allí se echa de menos para que se pueda conocer en general de los textos de reforma constitucional a fin de asignarle atribuciones en el conocimiento de un específico aspecto concerniente a la reforma constitucional: el relativo a la convocatoria plebiscito, caso éste que por tipificar sustancialmente un acto político o de gobierno formal y genéricamente acto administrativo del Presidente de la República que se materializa en un

decreto supremo, sólo puede quedar dentro de la órbita de conocimiento, de este Tribunal en razón de ese texto expreso: y,

f) que, en fin y mayor abundamiento, conduce a reafirmar las consideraciones anteriores sobre incompetencia absoluta del Tribunal Constitucional para conocer en la materia del requerimiento, la circunstancia de que el art. 78 c) de la Carta al señalar los efectos de las resoluciones del Tribunal establezca en sus incisos 2º y 3º textualmente lo que sigue:

“Las disposiciones que el Tribunal declare “inconstitucional no podrán convertirse en ley en el proyecto “o decreto con fuerza de ley de que se trate” “Resuelto por el Tribunal que un precepto legal es “constitucional, la Corte suprema no podrá declararlo “inaplicable por el mismo vicio que fuera materia de la “sentencia”.

Es decir, del primer inciso transcrito se deduce que él está reglando los efectos del fallo del Tribunal en cuanto a la ley y al decreto con fuerza de ley, y llama poderosamente la atención que no mencione aquí para nada la reforma a la Constitución. Y en cuanto al tercero la sola referencia a la inaplicabilidad por la Corte Suprema corrobora la idea de que la competencia se le ha otorgado al Tribunal en relación con las leyes ordinarias y nada más, puesto que ésa es también la competencia de la Suprema Corte a pesar de que el art. 86 de la Constitución Política del Estado emplea términos aún más absolutos: Cualquier precepto legal contrario a la Constitución”:

VI. Decreto Ley N° 88.

Faculta al Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción para revisar los antecedentes que señala Santiago, 15 de Octubre de 1973.- Hoy se decretó lo que sigue:

Núm. 88. Visto: Lo dispuesto en el decreto ley N° 1, de 11 de Septiembre del año en curso y considerando que es de vital importancia para el país la pronta normalización de las actividades productivas.

La Junta de Gobierno de la República de Chile ha acordado y dicta el siguiente Decreto Ley:

Artículo 1°. Facúltase al Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción para revisar los antecedentes que han servido de fundamento para la dictación de decretos de reanudación de faenas y nombramiento de interventores laborales en empresas o establecimientos industriales, dictados por la autoridad administrativa con anterioridad al 12 de Septiembre de 1973. De acuerdo con esta revisión, el Vicepresidente Ejecutivo podrá dejar sin efecto total o parcialmente, los decretos indicados, remover a las personas designadas como interventores o reemplazarlos, fijando si fuere necesario sus atribuciones, y proceder, cuando las circunstancias así lo aconsejen a la restitución de los establecimientos afectados, a sus propietarios o a sus representantes legales conforme a las normas del presente decreto ley.

Artículo 2°. Facúltase, asimismo, al Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción para ejercer las mismas facultades indicadas en el artículo precedente, respecto de las resoluciones dictadas con anterioridad al 12 de Septiembre de 1973 por el Director Nacional de Industria y Comercio que ordenaron la requisición del uso y goce de establecimientos y bienes industriales.

Artículo 3°. El Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción podrá celebrar convenios con los representantes legales o propietarios de empresas o establecimientos industriales sujetos a intervención o **requisición**, fijando las condiciones bajo las cuales reasumen éstos su administración, en formas de asegurar su eficiente y normal funcionamiento futuro, su adaptación al Estatuto de Participación de la Empresa que se dicte y el debido respeto de los beneficios laborales de los trabajadores que se encuentren vigentes con excepción del pago de remuneraciones en especies.

Artículo 4. Se presume de derecho que por el solo hecho de aceptar sus propietarios o representantes legales la restitución de la administración, uso y goce de establecimientos o empresas en la situación descrita en los artículos 1.o y 2.o del presente decreto ley, renuncian y se desisten de toda acción judicial que pudiere corresponderles o hubieren entablado en contra del Estado o de sus organismos o reparticiones, tendientes a obtener la indemnización de los perjuicios ocasionados con motivo de su intervención o requisición o cualquier otra indemnización que tenga su fundamento en dichas requisiciones o intervenciones.

Artículo 5. La presunción del artículo 4.o precedente no afecta ni altera el derecho a perseguir, por los medios judiciales o administrativos que corresponda, la responsabilidad que pudiere afectar a personas naturales, conforme a las normas legales pertinentes.

Artículo 6. Asimismo, se presumen de derecho que por la sola circunstancia de aceptar sus propietarios o representantes legales la restitución de la administración, uso y goce de establecimientos o empresas en la situación descrita anteriormente, reconocen y hacen suyas las deudas contraídas directa o indirectamente durante el período en que estuvieron sujetos a intervención o requisición con el Estado sus instituciones.

Se faculta al Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción para establecer normas generales referentes a la consolidación y servicios de tales deudas.

Artículo 7. Para todos los efectos legales, el convenio a que se alude en los artículos precedentes constituirá el instrumento en que conste el acto administrativo que dejando sin efecto los decretos y resoluciones que dispusieron la intervención o requisición, ordena la devolución de los respectivos establecimientos y bienes industriales.

Artículo 8. Exímese de los tributos a que se refiere la ley N.o 16.272 a los contratos o documentos que suscriban las partes con motivo del ejercicio de las facultades que los artículos 3.o y 6.o del presente D.L. confieren al Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción.

Artículo Transitorio

Artículo 1. Tendrán plena validez los nombramientos de delegados para distintas empresas o establecimientos industriales en situación irregular, efectuados por el Vicepresidente Ejecutivo de la Corporación de Fomento de la Producción, con anterioridad a esta fecha. Las personas así designadas se entenderán haber reemplazado automáticamente a los interventores designados por el Ministerio del Trabajo o por la Dirección Nacional de Industria y Comercio, con sus atribuciones y facultades.

Artículo 2. Por el plazo de un año contado desde la fecha del presente decreto ley, facúltase al Superintendente de Compañías de Seguros, Sociedades Anónimas y Bolsas de Comercio para suspender en forma transitoria, en los casos que el mismo calificará discrecionalmente, la aplicación del art. 464 del Código de Comercio, a las sociedades que así lo requieran, debiendo éstas, en todo caso, presentar sus balances en las fechas que determinen sus estatutos.

Regístrese en la Contraloría General de la República, comuníquese y publíquese.- AUGUSTO PINOCHET UGARTE, General de Ejército, Comandante en Jefe del Ejército, Presidente de la Junta de Gobierno. JOSE TORIBIO MERINO CASTRO, Almirante, Comandante en Jefe de la Armada. GUSTAVO LEIGH GUZMAN, General del Aire, Comandante en Jefe de la Fuerza Aérea. CESAR MENDOZA DURAN, General, Director General de Carabineros. Fernando Léniz Cerda, Ministro de Economía, Fomento y Reconstrucción.

Lo que transcribo a Ud. para su conocimiento y demás fines.
Saluda atentamente a Ud. Enrique Lakintong Montti, Subsecretario de Economía, Fomento y Reconstrucción.

BIBLIOGRAFÍA.

1. ALESSANDRI RODRÍGUEZ, A. 1997. Tratado de los derechos reales, bienes. Chile, Editorial Jurídica.
2. ALDUNATE, E. y FUENTES, J. 1997. El concepto de derecho de propiedad en la jurisprudencia constitucional chilena y la Teoría de las Garantías de Instituto. Revista de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso, N° XVIII.
3. ALDUNATE, E. 2005. Problemas de la Dogmática de la protección constitucional de la Propiedad. Actas XXXIV Jornadas de derecho público, Facultad de derecho, PUC, Lexis Nexis, Chile.
4. ALLIENDE, R. 1955. Requisición. Memoria para optar al título de Abogado. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
5. AMUNATEGUI, A. 2011. El protagonismo político del Poder Judicial entre los años 1965 y 1973. Revista de Derecho de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso, N° XXXVI, Valparaíso.

6. ARAMAYO, O. 1964. Régimen legal del comercio interno chileno. Chile, Editorial Jurídica de Chile.
7. ARENDT, H. 2009. La Condición Humana. Buenos Aires, Paidós SAICF.
8. AROSTICA, I. 1991. ¿Qué queda de la presunción de Legalidad? Revista de Derecho y Jurisprudencia y Gaceta De Los Tribunales Tomo LXXXVIII.
9. BODENHEIMER, E. 2008. Teoría General del Derecho. México, Fondo de Cultura Económica.
10. BRAHM, E. BRAHM, E. 1999. La perversión de la cultura jurídica Chilena durante el Gobierno de la Unidad Popular. “Resquicios Legales” y Derecho Propiedad. Revista Chilena de Historia del Derecho (18).
11. BRUNA, S. 1976. La Legalidad Vencida. México, Ediciones Era.
12. CEA, J. 1988. Delimitación y privación del dominio en la constitución de 1980. En: XVIII Jornadas de Derecho Público, Universidad de Concepción, Chile.

13. CORDERO, E. 2006. La dogmática constitucional de la propiedad en el derecho Chileno. Revista de Estudios Histórico Jurídicos vol. XIX, Chile.
14. CORDERO, E. y ALDUNATE, E. 2008. Evolución histórica del concepto de propiedad. Revista de Estudios Histórico Jurídicos vol. XXX, Chile.
15. CORNEJO, E. 1973. Algunos puntos para examen de la legalidad con que se obra, en materia de sociedades anónimas, Estudio Jurídico sobre la realidad nacional. Chile, UCV.
16. COUSIÑO, C. Populismo y radicalismo político durante el gobierno de la unidad popular. [en línea]. Centro de Estudios Públicos. <www.cepchile.cl/dms/archivo_1109_564/rev82_cousino.pdf>.
17. CRISTI, R. 2000. El pensamiento político de Jaime Guzmán. Chile, LOM Ediciones.
18. CRISTI, R. y RUIZ-TAGLE, P. 2014. El Constitucionalismo del Miedo. Chile, LOM Ediciones.
19. DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y EL CIUDADANO. 1789. [en línea] <http://www.conseilconstitutionnel.fr/conseilconstitutionnel/root/bank_mm/espagnol/es_ddhc.pdf>

20. DE TOCQUEVILLE, A. 2009. La Democracia en América. 2ª ed. México, Editorial Fondo de Cultura Económica.
21. DEVOTO, M. et al. Regímenes de excepción en la Constitución Política del Estado de Chile de 1980. 1981. Memoria de prueba para optar al grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho.
22. DUGUIT, L. 1987. Las transformaciones generales del derecho privado desde el código de Napoleón. Chile, EDEVAL.
23. EL FEDERALISTA. 1982. Por James Madison "et al". México, Fondo de Cultura Económica.
24. ELIZONDO, J. 1961. La Protección Jurisdiccional de los Administrados. Chile, Editorial Jurídica de Chile.
25. ESPINOZA, R. 1972. La Requisición de los monopolios Textiles y un fallo de la Corte Suprema. Revista de la Universidad Técnica del Estado vol.7.
26. FAUNDEZ, J. 2011. Democratización, desarrollo y legalidad. Chile, Ediciones Universidad Diego Portales.

27. FORTIN, W. 1969. El derecho de Propiedad en las doctrinas Liberal y Marxista. Memoria para optar al Título de Abogado. Santiago Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.
28. GOMEZ, J. [s.a.] Democracia y Propiedad en Chile 1925-1973. [en línea] <http://www.flacso.edu.mx/biblioiberoamericana/TEXT/DOCCS_II_promocion_19972000/Gomez_JC_1.pdf> FLACSO.
29. GONZALEZ, M. 2012. La Conjura. Los mil y un días del golpe. Chile, Ediciones Universidad Diego Portales, Editorial Catalonia.
30. GORIOGOITIA, D. y CASTELLETTO, H. 1973. Ilegalidades relacionadas con el Derecho Económico, Anexo número 1. Chile, Estudio Jurídico sobre la Realidad Nacional, UCV.
31. JIMENEZ, F. 2010. Los estados de excepción constitucional en Chile. Chile, Editorial Jurídica.
32. LARRAÍN, F. y MELLER, P. 1990. La experiencia socialista populista Chilena: La Unidad popular 1970- 1973. [en línea] <<http://es.scribd.com/doc/100422602/Larrain-Meller-La-experiencia-socialista-populistachilena-%E2%80%9CLa-Unidad-Popular-1970-1973%E2%80%9D>>

33. LOCKE, J. 2006. Segundo Tratado sobre el Gobierno Civil: un ensayo acerca del verdadero origen, alcance y fin del gobierno civil. Madrid, Editorial Tecnos.
34. LOPEZ, J. 1974. Indemnización de los perjuicios causados a particulares por Funcionarios o Agentes Públicos. Revista de Ciencias Jurídicas (N°4). Editorial Jurídica de Chile.
35. MACPHERSON, C. 2005. La Teoría Política del Individualismos Posesivo. De Hobbes a Locke. Madrid, Editorial Trotta.
36. MISSERI, L. [s.a.]. Harrington y Hume: utopía, república y propiedad privada. [en línea] <http://s3.amazonaws.com/academia.edu.documents/33813151/Misseri__Harrington_y_Hume__utopia__republica_y_propiedad_privadalibre.pdf?AWSAccessKeyId=AKIAJ56TQJRTWSMTNPEA&Expires=1410901703&Signature=WluqCZhl48%2B%2BuihCQRmOx%2FbSIPw%3D>
37. NAVA, A. [s.a.]. La Requisición Administrativa. [en línea] <<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2688/18.pdf>>
38. NEIRA, G. 2006. Los estados de excepción en Chile. Análisis de la ley de reforma constitucional N°20.050. Memoria de prueba para optar al

grado de Licenciado en Ciencias Jurídicas y Sociales. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Derecho

39. NOVOA, E. 1992. Los Resquicios Legales. Santiago, BAT Ediciones.
40. NOVOA, E. 1992. Vías legales para avanzar al socialismo. Santiago, BAT Ediciones.
41. NOVOA, E. 1992. ¿Vía legal hacia el socialismo? El caso de Chile. Santiago, BAT Ediciones.
42. PICA, R. 2012. Control Jurisdiccional de Constitucionalidad de la Ley en Chile: Los Procesos de inconstitucionalidad y de inaplicabilidad por inconstitucionalidad de competencia del Tribunal Constitucional. Chile, Ediciones Jurídicas de Santiago.
43. PEDRALS, A. y MASSONE, P. 2003. El intento de transición Chilena al socialismo, análisis jurídico. Chile, EDEVAL.
44. RAWLS J. 1995. Teoría de la Justicia. México, Fondo de Cultura Económica.
45. REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. [s.a.] [en línea] <<http://lema.rae.es/drae/?val=requisici%C3%B3n>>

46. ROUSSEAU, J. 1983. El Contrato Social. Madrid, Editorial SARPE.
47. RUIZ-TAGLE, P. y CRISTI, R. 2008. La República en Chile. Teoría y práctica del Constitucionalismo Republicano. Chile, LOM Ediciones.
48. RUIZ-TAGLE, P. y MARTÍ, J. [En prensa]. La Concepción Republicana de la Propiedad. Madrid, Fundación Coloquio Jurídico Europeo.
49. SANTA MARÍA, R. 1972. Requisición de Industrias. Revista de Estudios Jurídicos de la Universidad Católica de Chile, vol.1 (1).
50. TUTELEERS, S. [s.a.]. Sobre la Separación de los Poderes del Estado. [en línea], < <http://www7.uc.cl/icp/revista/pdf/rev42/ar4.pdf> >.
51. UNDERKUFFLER, L. 2003. The Idea of Property: Its Meaning and Power. Reino Unido, Oxford University Press.
52. VALENZUELA, M. 1989. Reprivatización y capitalismo popular en Chile. [en línea] <www.cepchile.cl/dms/archivo_1515_1062/rev33_valenzuela.pdf>.
53. VAISBUCH, D. 2012. 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 Título

de Abogado. Santiago, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales.

54. VALDIVIA, V. 2003. El golpe después del golpe: Leigh vs. Pinochet: Chile 1960-1980. Chile, LOM Ediciones.
55. XIII, L. 1891. Encíclica Rerum Novarum. [en línea] http://www.statveritas.com.ar/Magisterio%20de%20la%20Iglesia/CARTA_ENCICLICA_RERUM_NOVARUM.pdf
56. WEISSMAN, I. 2014. Paro portuario: la disputa por 30 minutos para colación que tiene en jaque a los exportadores. [en línea] El Mostrador. 04 abril 2014. <<http://www.elmostradormercados.cl/destacados/paro-portuario-la-disputa-por-30-minutos-para-colacion-que-tienen-en-jaque-a-los-exportadores/>>
57. WINN, P. 2004. Los Tejedores de la Revolución. Chile, LOM Ediciones.
58. **LEGISLACIÓN:**
 - 58.a. Código Civil Chileno. 2011. CHILE, Editorial Jurídica.

58.b. Constitución Política de la República. 2010. CHILE, Editorial Jurídica.

58.c. Decreto Fuerza de Ley 173. 1953. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=4921>>

58.d. Decreto Fuerza de Ley 242. 1960. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=30328&idParte=9096891&idVersion=1990-02-24>>

58.e. Decreto Ley 520. 1932. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=6157&buscar=dl+520>>.

58.f. Decreto Ley 3.377. 1980. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=7139&buscar=decreto+ley+3477>>.

58.g. Decreto Ley 88. 1973. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=5741&buscar=decreto+ley+88>>

58.h. Decreto Supremo 338. 1945. CHILE. Reglamento del decreto ley no. 520 de 1932: que creó el Comisariato General de Subsistencias y Precios. Chile, Taller Gráfico La Nación.

- 58.i. Decreto Supremo 1.262. 1953. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=17365&buscar=decreto+1262>>
- 58.j. Decreto Supremo 1.379. 1968. CHILE. Diario Oficial N° 26.953 de 27 de enero de 1968. En: CONTRALORIA GENERAL DE LA REPÚBLICA. Recopilación de leyes y reglamentos. Tomo 53.
- 58.k. Ley 11.151. 1953. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=26570&buscar=11151>>
- 58.l. Ley 16.464. 1960. CHILE. Presidente de la República. 1966. Ley 16.464. [en línea] <[http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28477 & tipo.Version=0](http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28477&tipo.Version=0)>
- 58.m. Ley 16.615. 1967. CHILE. [en línea] <[file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/LEY-16615_20-ENE-1967%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ADMIN/Downloads/LEY-16615_20-ENE-1967%20(1).pdf)>.
- 58.n. Ley 17.066, 1969. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=28778&tipoVersion=0>>
- 58.o. Ley Orgánica Constitucional 18.415. 1991. CHILE. [en línea] <<http://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=29824&buscar=18415>>

59. **JURISPRUDENCIA:**

59.a. CONTRALORIA. Dictamen N°43.313, sin fecha 1971.

59.b. CONTRALORIA. Dictamen N°56.367, sin fecha 1971.

59.c. CONTRALORIA. Dictamen N°66412, 7 septiembre 1972.

59.d. CONTRALORIA. Dictamen N°9958, 6 febrero 1973.

59.e. CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. Informe N°848, 30 de noviembre de 1970.

59.f. CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. Informe N°889, sin fecha.

59.g. CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. Informe N°219, 26 de marzo de 1971.

59.h. CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO. Informe N°149, 25 de marzo de 1972.

59.i. CORTE SUPREMA. Sentencia 4 de enero de 1972.

59.j. CORTE SUPREMA. Sentencia 26 de julio de 1972.

59.k. CORTE SUPREMA. Sentencia 15 de noviembre de 1972.

59.l. CORTE SUPREMA. Sentencia 5 de septiembre de 1973.

59.m. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL. Rol N°15. 30 mayo 1973.