

nismos secretos de las propias fuerzas armadas chilenas,⁵³ un vasto operativo terrorista destinado a crear un clima generalizado de inseguridad y pánico; mientras las calles son dominadas por estos mismos elementos y se realizan ataques contra los partidarios de la Unidad Popular, el gobierno tan solo reacciona buscando protección y defensa en la aplicación de la ley. Pero como los tribunales encargados de aplicarla colaboran en la acción subversiva, no se logra que se investigue, persiga ni sancione ninguno de esos hechos atentatorios. El gobierno está, pues, doblemente inerte: no funcionan los mecanismos que todo sistema jurídico tiene previstos para la protección de la estabilidad del gobierno legítimo; tampoco puede este gobierno proseguir las medidas de transformación social que determinaron su elección, porque los mismos que dirigen y apoyan la acción subversiva se lo impiden a pretexto de defensa de la misma legalidad que ellos están hollando.

VI. LA ESTATIZACIÓN BANCARIA

Para poner los servicios bancarios y el crédito a disposición de las actividades económicas tenidas por prioritarias dentro de los planes proyectados, se tiene prevista la incorporación de toda la banca privada al sector estatal. Solamente así podrá romperse el vínculo establecido entre esta banca y las empresas monopólicas y la abusiva canalización preferente del crédito en favor de estas últimas. Con ello se hará posible, también, la creación de un aparato público apropiado para la consecución de los grandes objetivos previstos en el programa, entre los cuales se encuentra la necesidad de una acumulación socialista.

El 30 de diciembre de 1970, antes de cumplirse dos meses de la toma de posesión de la Presidencia, Salvador Allende anuncia la estatización bancaria, explicando que, sin perjuicio de proponer al Congreso un proyecto de ley con ese objeto, acudirá también a la compra de acciones de los bancos privados existentes, como una alternativa para acelerar el proceso. El curso posterior de los acontecimientos políticos demostrará la total inviabilidad de un proyecto de ley gubernativo destinado a este efecto, debido a la resistencia de la oposición, y dejará, por consiguiente, como único camino posible el de la compra por el Estado de las acciones de bancos en poder de particulares.

Pese a que lo que el Ejecutivo lleva a efecto es una operación

⁵³ Ver: Marín, Germán, *Una historia fantástica y calculada (La CIA en el país de los chilenos)* México, Siglo Veintiuno Editores, 1976.

de compra de acciones enteramente ajustada a las normas jurídicas más tradicionales, la oposición política idea toda una serie de razonamientos jurídicos con los que la impugna, presentándola como una demostración más del propósito gubernativo de sobrepasar los marcos legales.

Para llevar a efecto la compra de acciones, la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo), organismo público encargado de cumplir un plan de fomento de la producción nacional, confiere poder al Banco del Estado de Chile para que adquiera dichas acciones. Además, contrata con el Banco Central de Chile una línea especial de crédito destinada a cubrir su precio de compra, impuestos y gastos anexos.

Corfo había empleado anteriormente, bajo gobiernos diversos del de la Unidad Popular, la compra de acciones como el medio más simple y seguro para la adquisición o control de varias empresas. El procedimiento que ahora se pone en práctica consiste en hacer una oferta general y pública de compra, con referencia al precio que está dispuesta a pagar y a la forma de pago. Tratándose de grandes accionistas se considera también la concertación de la compra a través de negociaciones directas con ellos. En el caso de bancos extranjeros o con participación extranjera importante, se sigue generalmente el camino de la negociación global directa con sus representantes.

Por cierto que este camino solamente puede seguirse en los casos en que el accionista consiente en hacer la venta. Sin embargo, atendidos los temores de que el nuevo gobierno llegue a obtener los instrumentos legales necesarios para proceder a una expropiación de las acciones, con indemnizaciones que pudieran ser inferiores a los precios ofrecidos por Corfo, no hay dificultades, especialmente en los primeros meses de curso de la operación, en obtener abundantes vendedores. La baja generalizada de los valores bursátiles en la época, facilitan un precio moderado de compra.

En esta forma, al promediar 1971 se ha adquirido ya el 53,2% de las acciones de la banca privada y a mediados de 1972 se logra el control por el Estado de todos los bancos privados pequeños y medianos, se alcanza una participación estatal del 71,5% en el segundo banco privado del país, el Banco Sudamericano, y se está a punto de obtener la mayoría dentro del mayor banco comercial del país, el Banco de Chile, en el cual el 46% de sus acciones está ya en poder de Corfo.⁵⁴

⁵⁴ Brun, Reinhard von, *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 31.

La incorporación de los bancos privados al sector estatal va seguida de un serio intento de racionalizar el sistema bancario mediante la formación de grupos especializados. De este modo el Banco Central de Chile controlaría en el futuro la totalidad del comercio exterior y el otorgamiento de crédito a grandes empresas estatales; el Banco del Estado de Chile quedaría encargado de los créditos para el sector agrario reformado, de los créditos generales a largo plazo y del ahorro en todas sus formas, y un gran Banco Nacional, originado en la fusión de una veintena de bancos comerciales estatizados, tomaría a su cargo los créditos a corto plazo para la industria y el comercio.⁵⁵

Como era de prever, empero, la oposición política al gobierno va a librar aquí una de sus más enconadas batallas, pues el éxito de la operación significa un golpe de muerte a su dominio de la economía nacional.⁵⁶ La pugna se sitúa en el plano jurídico, pues se objeta la legitimidad de la operación, y a lo largo de ella va a apreciarse el apoyo que el Poder Judicial está dispuesto a darle a esa oposición con el fin de que se mantenga inalterada la estructura económica existente, que permite a las grandes empresas y a los favorecidos por la fortuna continuar con su secular e incontrarrestable predominio.

El debate jurídico que se promueve con este motivo va a permitir, asimismo, demostrar que la acción gubernativa tiene a su favor la razón legal, pero que jueces y funcionarios encargados de aplicar la ley torcerán el sentido de ésta con el fin de otorgar todo su apoyo a quienes quieren evitar que la banca sea estatizada.

El 26 de enero de 1971, la Cámara de Diputados designa una Comisión Especial para investigar las transacciones de acciones bancarias y su adquisición por organismos del Estado.⁵⁷ Esta corporación parlamentaria pide un pronunciamiento a la Comisión especial creada por el título v de la ley 13.305, denominada Comisión Antimonopolios, acerca de si la operación vulnera las disposiciones legales que prohíben los monopolios. A su vez, esa Comisión Antimonopolios requiere a su fiscal, funcionario designado en tal cargo durante una administración anterior, un informe jurídico sobre la compra de acciones bancarias por el Estado. Este funcionario concluye su dictamen sosteniendo la ilegalidad de la operación. Esto permitirá, más adelante, que la Comisión Anti-

⁵⁵ *Ibid.*, pp. 31 y 32.

⁵⁶ Ver, *supra*, en el capítulo II, p. . . .

⁵⁷ *Boletín de Sesiones Extraordinarias de la Cámara de Diputados*, sesión 17, número 11.181.

monopolios inicie un proceso destinado a sancionar a todos los altos funcionarios que han intervenido en ella.

En opinión del fiscal Waldo Ortúzar, aparte de otras objeciones de índole jurídica que pueden oponerse a la compra de acciones y que serán examinadas después, la adquisición por Corfo de ellas constituye un conjunto de arbitrios cuya finalidad es eliminar la libre competencia en el comercio bancario, de manera que en caso de consumarse conduciría a un monopolio de él ejercitado por Corfo, en contravención de las normas categóricas e imperativas del inciso segundo del artículo 172 de la ley 13.305, según el cual “sólo por ley podrá reservarse a instituciones fiscales, semi-fiscales, públicas de administración autónoma o municipales el monopolio de determinadas actividades industriales o comerciales”. Agrega, además, que el artículo 173 de la misma ley sanciona todo acto, convención o arbitrio, de cualquier naturaleza, que tienda a impedir o eliminar la libre competencia, lo que demuestra el propósito de impedir todo acto que, burlando las prohibiciones del artículo 172, busque constituir un monopolio al margen de la ley, sea en favor de quien sea, incluso del sector público.

Esta tesis, desechada por la Comisión Antimonopolios pero impuesta por la Corte Suprema de Justicia por la vía del recurso de queja, exhibe claramente el origen de su error (si así puede llamársele) que sus sostenedores no quieren advertir, pese a lo ostensible de él. Se trata de que asimila la gestión pública gubernativa, inspirada en las necesidades del bien general de la colectividad, con la gestión de los particulares, que movidos por el espíritu de lucro sólo cuidan en sus negocios de su personal utilidad económica.

Tras esta forma de plantear el problema está presente la más reaccionaria concepción de la sociedad, conforme al extremo molde liberal individualista. Según ella, la libre gestión económica de los particulares, basada en la libre iniciativa, en el espíritu de lucro y en la libertad de empresa, promueve el adelanto y el progreso de toda la sociedad. El Estado no tiene otra función, en este campo, que velar porque esos factores operen libremente y sin trabas.⁵⁸

Esta concepción económico-social se traduce en lo jurídico en nociones romanistas que realzan la autonomía de la voluntad individual para la celebración de toda clase de contratos, los cuales tendrán los efectos que las mismas partes privadas les asignen, y

⁵⁸ Ver: Novoa Monreal, Eduardo, *El derecho como obstáculo al cambio social*, México, Siglo XXI Editores, 1975, pp. 108 y ss.

se afirma en los principios fuertemente individualistas de los códigos y leyes tradicionales, influidos en mayor o menor medida por las ideas de la Revolución francesa y del Código de Napoleón. La tendencia es ver las reglas jurídicas como un medio de amparar al individuo, centro fundamental del derecho, contra las demasías del poder. No se admite ingerencia del Estado en las actividades económicas, por considerarse éstas reservadas exclusivamente a los particulares. Si el Estado interviene en la economía, habrá de ser al precio de sujetar su actuación a las mismas reglas que rigen para los particulares. Cuando más, toca al Estado prohibir actividades que perturban la igualdad que se supone en los individuos que ejercitan actividades económicas. De ahí que la formación de monopolios sea condenable por cuanto entorpece el libre juego de la actividad económica privada e impide una libre competencia dentro de ella.

Sin embargo, no es ése el marco estructural que está vigente en Chile. Ni aun en el momento de dictarse la ley 13.305, en abril de 1959, durante la Presidencia del derechista Jorge Alessandri, puede admitirse que el lineamiento jurídico de la sociedad chilena sea propiamente liberal-individualista, pese a ciertos rasgos de tal orientación que exhibe una parte considerable de la legislación tradicional. Porque junto a esa legislación tradicional ha surgido un conjunto, también apreciable, de leyes que otorgan al Estado facultades rectoras de la economía, con amplias posibilidades de sobreponer su voluntad a la de los particulares y aun de tomar directamente a su cargo tareas económicas. Estas nuevas leyes se han visto incrementadas muy importantemente después de la dictación de aquella ley, en particular durante el gobierno reformista de Frei, en el siguiente sexenio.⁵⁹

En la época, por consiguiente, al igual de lo que ocurre en la generalidad de los demás países occidentales, no existe en Chile un verdadero Estado gendarme sino, cuando menos, un Estado social o de bienestar (*Welfare State*), con atribuciones suficientes para asumir la dirección superior de la economía, para planificar el desarrollo económico y para imponer reglas obligatorias a los empresarios privados en sus actividades de producción y distribución de bienes, a fin de proteger los intereses generales, ya que éstos no se estiman coincidentes con el interés privado de los particulares que realizan actividades económicas.

La aplicación a medidas gubernativas, claramente reconocidas

⁵⁹ *Ibid.*, pp. 20 y ss.

como tales, de normas concebidas y dictadas para regir la actividad de los particulares en la esfera privada; la no diferenciación entre un poder del Estado y su inherente actividad impulsora, rectificadora o transformadora de la economía conforme a principios públicamente enunciados, sancionados implícitamente por una elección presidencial e integrantes de todo un programa de gobierno, por una parte, y la actividad lucrativa irregular de individuos privados que procuran su enriquecimiento más fácil y rápido acudiendo a expedientes monopólicos, por la otra, y la igualación de los propósitos y finalidades perseguidos por un gobernante responsable y legítimo con las intenciones de provecho pecuniario propio que animan a un particular, caracterizan la confusión central que se advierte en los juicios emitidos por los críticos de la compra de acciones bancarias. Y ello envuelve no solamente dejar influir el criterio jurídico —que supone una apreciación objetiva, no sujeta a prejuicios políticos, del encargado de aplicar la ley— por concepciones personales y subjetivas acerca de las bases que han de informar el manejo de la economía, sino también el que magistrados conservadores o funcionarios subalternos de la misma tendencia, en su caso, se constituyan en jueces carentes de toda imparcialidad de decisiones de índole gubernativa, que el principio constitucional de separación de los poderes del Estado tiene sustraídas al juicio de los integrantes de los otros poderes y, con mayor razón, al de quienes integran el aparato administrativo interno.

La reprobación jurídica de la compra de acciones bancarias solamente podría haber sido formulada con apoyo de una regla legal expresa que se opusiera a las medidas adoptadas. Como va a comprobarse, no existe un precepto legal de esa especie. En efecto, el título v de la ley 13.305 solamente tiene por finalidad invalidar y sancionar los actos de los particulares que constituyan o tiendan a constituir un monopolio a través de medios o arbitrios que permitan eliminar la libre competencia dentro de la actividad económica privada. Pero jamás fue pensada como un medio de limitar o acotar las atribuciones gubernamentales para estructurar la economía nacional conforme a criterios políticos nuevos.

Ante el dislate jurídico que se contiene en el informe del fiscal de la Comisión Antimonopolios, capaz de poner en riesgo el adelanto de la estatización de los bancos, el gobierno consulta, en junio de 1971, al Consejo de Defensa del Estado, alto organismo colegiado de asesoría jurídica gubernamental, solicitándole un pronunciamiento al respecto. El Consejo de Defensa del Estado emite, entonces, con el número 474 y con fecha 21 de julio del

mismo año, un extenso informe en el que analiza la argumentación del Fiscal antes mencionado y en el que la rebate fundada y minuciosamente. La tesis jurídica del consejo referido se resume en varias conclusiones, conforme a las cuales los funcionarios públicos que han intervenido en la compra de acciones bancarias para la Corfo no han quebrantado la ley 13.305 ni están sujetos a la penalidad prevista en ella; la Comisión Antimonopolios carece de facultades para juzgar sobre las atribuciones legales que el organismo público denominado Corfo invoca para la adopción de la resolución de compra, y carece también esa Comisión de facultades para dejar sin efecto tal compra.⁶⁰

El valor del informe del Consejo de Defensa del Estado estriba no solamente en la solidez de sus argumentos jurídicos, que más adelante examinaremos, sino también en la calidad jurídica de sus firmantes.

El Consejo de Defensa del Estado, antes llamado Consejo de Defensa Fiscal, existe en Chile como organismo técnico-administrativo de alto nivel desde fines del siglo pasado. Su función es doble, porque además de tener a su cargo la defensa judicial de los intereses patrimoniales del Estado, le toca también asesorar jurídicamente al gobierno en el más elevado rango. Esta asesoría se presta directamente a los ministros de Estado mediante informes escritos que se debaten por doce consejeros abogados, a los cuales la ley asigna la jerarquía de funcionarios superiores. Su independencia frente a presiones gubernativas queda asegurada no sólo por el prestigio profesional de sus miembros, sino también por la garantía de inamovilidad de que gozan conforme al Estatuto Administrativo, según el cual no pueden ser separados de sus cargos sino con acuerdo del Senado, atendida su categoría funcionaria.

A las conclusiones del informe de que se trata, en la forma antes explicada, concurre la gran mayoría de los consejeros que intervinieron en su discusión, todos los cuales, menos uno, han sido designados en sus cargos por gobiernos anteriores al del presidente Allende.

De los doce consejeros de este organismo, cuatro son catedráticos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, cinco lo son de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile y cinco son autores de obras jurídicas de importancia. Sus inclinaciones políticas impiden cualquier sos-

⁶⁰ Archivo interno del Consejo de Defensa del Estado correspondiente al año 1971.

pecha de que les interese apoyar los planes gubernativos del presidente Allende, pues cuatro de ellos han exteriorizado siempre posiciones de derecha y cinco militan en el Partido Demócrata Cristiano o son simpatizantes declarados de él.⁶¹

⁶¹ La composición del Consejo es la siguiente en el momento de asumir el mando Salvador Allende:

Raúl Oliva Murillo, miembro de carrera del organismo con 32 años de servicios, expofesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso;

Lorenzo de la Maza Rivadeneira, profesor de las Facultades de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y de la de Derecho de la Universidad Católica de Chile, autor de varias obras jurídicas;

Avelino León Hurtado, expofesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Concepción y profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Director de la Escuela de Derecho de Santiago, autor de varias obras jurídicas.

Guillermo Pumpin Belloni, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile y decano de dicha Facultad;

Manuel Guzmán Vial, profesor de la misma Facultad antes indicada;

Jaime del Valle Allende, profesor de la misma Facultad antes indicada, de la que posteriormente es decano;

Hernán Larraín Ríos, profesor de la Facultad antes indicada y autor de varias obras jurídicas;

Octavio Gutiérrez Carrasco, miembro de carrera del organismo con más de veinte años de antigüedad;

Sergio de Ferari Jullian, profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile;

Ignacio Echeverría Maroto, abogado;

Paulino Varas Alfonso, profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile. Expira su periodo como presidente del organismo casi al momento del cambio de gobierno.

Eduardo Novoa Monreal, miembro de carrera del organismo y la mayor antigüedad dentro de él, con 33 años de servicios, expofesor de la Facultad de Derecho de la Universidad Católica de Chile y profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, autor de varias obras jurídicas. Es designado presidente del Consejo por el presidente Allende.

A los pocos meses renuncia voluntariamente el consejero Paulino Varas, y el gobierno designa en su reemplazo, a proposición del mismo Consejo, al profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile y director del Departamento de Derecho Procesal, Hugo Pereira Anabalón, autor de varias obras jurídicas.

Por consiguiente, de los doce consejeros en funciones durante el periodo de que trata este trabajo, sólo uno ha sido designado por el presidente Allende.

Se nos excusará que nos ocupemos con tanto detalle de la composición del organismo, pero ello se justifica porque las más importantes decisiones administrativas del presidente Allende que fueron impugnadas de ilegales por los tribunales de justicia a instancias de la oposición política o de sus personeros, fueron reconocidas como legítimas o inatacables jurídicamente por el Consejo de Defensa del Estado, como tendremos oportunidad de explicarlo.

Una demostración de la poca afinidad política existente entre la casi totalidad de los miembros del Consejo de Defensa del Estado y el Gobierno del presidente Allende es que la mayoría de sus miembros recibieron después del golpe militar de septiembre de 1973 altas comisiones y designaciones de confianza de parte de la Junta Militar, usurpadora del poder. En su momento, por lo tanto, también se oyó el canto del gallo por ellos, ya que optaron por colaborar con un gobierno de facto que arrasó con el Estado de derecho.

La calidad profesional de los miembros del Consejo de Defensa del Estado, en el caso de la mayoría de ellos, no admite comparación posible con la de los magistrados judiciales que adoptaron una posición adversa a las medidas gubernativas del gobierno de la Unidad Popular. En efecto, aun dentro de la Corte Suprema de Justicia, el más alto tribunal, la gran mayoría de sus trece miembros son oscuros funcionarios de carrera elevados a la más alta función solamente por la influencia de sus vinculaciones sociales o

Los razonamientos del informe 474 aludido discurren, en resumen, como sigue:

Primero. La ley 13.305 contiene “normas para fomentar la libre competencia industrial y comercial”, como reza el epígrafe de su título v. Esas normas están dirigidas, naturalmente, a la actividad de los particulares, pues prohíben a éstos cualquier acto o arbitrio que tienda a constituir un monopolio de hecho y vedan que les sea otorgada la concesión de cualquier monopolio. Sin embargo, aparecen en ella dos reglas que conciernen a la actividad del Estado. Una de ellas es la del inciso segundo del artículo 172, que señala que sólo por ley podrá reservarse el monopolio de determinadas actividades industriales o comerciales a entidades del sector público. La otra es el artículo 174, que permite al presidente de la República autorizar por decreto fundado y previo informe de la Comisión especial la celebración de convenios y actos que tiendan a impedir o eliminar la libre competencia, cuando en ellos sea parte una empresa del Estado o en que el Estado tenga parte, siempre que así lo exija el interés nacional.

De lo anterior se deduce que los actos tendientes a eliminar la libre competencia y que originan como consecuencia un monopolio natural o de hecho, están siempre prohibidos a los particulares. En cambio, ellos están permitidos, concurriendo ciertos requisitos, a las empresas del Estado, siempre que medie decreto del presidente de la República.

La reserva de monopolios, esto es, el acto mediante el cual se destina en el futuro de modo exclusivo a un sujeto determinado la realización de ciertas actividades industriales o comerciales, no es posible respecto de particulares; pero tratándose del Estado mismo o de sus entidades públicas no empresariales, puede ser acordada mediante una ley.

No puede confundirse una reserva de monopolios, de la que trata el inciso segundo del artículo 172 de la ley, con la constitución de un monopolio de hecho, tratada en el inciso primero de ese artículo y en el artículo 173, pues se trata de ideas enteramente diversas.

De aquí deduce el Consejo que el artículo 172 no es excluyente de una actividad monopólica que naturalmente o de hecho puedan realizar el Estado o sus entidades públicas. Y de esto se sigue que Corfo no tiene ley que le prohíba, como ente del Estado que es, adquirir acciones bancarias en uso de las autorizaciones que tiene

políticas y por la gravitación de largos años de servicios. Solamente por excepción se encuentran entre ellos valores académicos o universitarios o algún autor de obras jurídicas.

para el cumplimiento de sus fines propios. En cambio, solamente con apoyo en una ley le sería posible sostener a Corfo que en adelante sólo ella puede realizar actividades bancarias.⁶²

Segundo. Los demás preceptos de la ley tienen una finalidad específica: evitar que se impida o elimine la libre competencia industrial o comercial, pues ellos son aplicables solamente a los particulares y a las empresas públicas o semipúblicas que obren en el mismo plano que los particulares, realizando actividades que generalmente se consideran propias de éstos. Tales preceptos no son aplicables en manera alguna a los actos de autoridad pública o de los organismos dependientes del Estado.

Esto queda corroborado por el hecho de que no son necesarias ni una legislación ni una Comisión especiales para reprimir actos de los organismos del Estado contrarios a la libre competencia, si el resguardo de ésta queda comprendido en la política económica estatal, pues basta para ello con las potestades del propio ordenamiento jurídico que los rige. Además, las sanciones previstas por el artículo 175 de la ley corresponden a medidas que serían inconducentes para el caso de que los actos fueran realizados por autoridades u organismos del sector público, como es el caso de la pérdida de efectos legales de los actos violatorios, la disolución de las personas jurídicas que hubieren participado en ellos, la inhabilidad de los individuos responsables para ocupar cargos directivos en organismos profesionales o gremiales, etcétera. El espíritu de la ley no es otro que ensanchar las atribuciones gubernativas en defensa de los consumidores y restringir la libertad contractual de los productores y distribuidores particulares a fin de que no resulte perjudicado el interés de aquellos consumidores.

Tercero. Corfo es un organismo del Estado creado por la Ley 6640, de 10 de enero de 1941, que tiene por función pública elaborar, desarrollar y ejecutar planes de fomento de la producción nacional. Su definido carácter público está confirmado por la composición del Consejo que lo administra y dirige, por la forma de su financiamiento y por la índole de sus atribuciones. Leyes posteriores, que miran al fortalecimiento de su independencia y autonomía, lo designan como organismo de administración autónoma. En verdad él constituye un servicio público personificado de administración autónoma.

Las facultades de Corfo y de su Consejo son lo suficientemente amplias como para permitirle realizar una gran variedad de actos

⁶² Tres miembros del Consejo no comparten la argumentación en este punto, aun cuando concuerdan con las conclusiones del informe.

y contratos de índole financiera y de crédito, de modo que si su Consejo ha estimado como actuación idónea para el logro de sus amplios fines de fomento de la producción, la adquisición de acciones bancarias que el público desee vender, no puede entenderse que tal decisión quede prohibida o limitada por la ley 13.305, la que no se refiere a operaciones de esta especie.⁶³

A todo lo anterior se agrega que de ser ilícita la compra de acciones, correspondería sancionar conforme a la ley 13.305 tanto a la compradora como a los particulares vendedores, lo que no parece procedente por cuanto éstos no han podido proponerse impedir la libre competencia bancaria. También correspondería sancionar a los personeros del gobierno que decidieron la operación, lo que parece absurdo, especialmente tratándose del presidente de la República, atendidas las prerrogativas constitucionales que le corresponden para administrar el Estado.⁶⁴

Un particular que obra por cuenta del Banco de Chile, el banco privado más poderoso del país, interviene ante la Comisión Antimonopolios para solicitar que la compra de acciones bancarias por Corfo sea declarada ilícita, se dejen sin efecto los actos realizados y se sancione a los responsables con el máximo rigor. Corfo se hace parte en esa actuación y pide que la Comisión se declare incompetente para dictar un pronunciamiento de esta clase respecto de un organismo del Estado. La Comisión Antimonopolios, presidida por un Ministro de la Corte Suprema e integrada, además, por el Superintendente de Bancos y el Superintendente de Sociedades Anónimas, declara su incompetencia por mayoría de votos contra la opinión del magistrado de la Corte Suprema. Reclamada esta resolución ante la Corte Suprema, ésta afirma la competencia de la Comisión y ordena que ésta dicte pronunciamiento sobre el fondo. Varias incidencias procesales retardan el fallo de la Comisión.

Es solamente después del golpe militar de septiembre de 1973 que la Comisión Antimonopolios expide un fallo que esta vez es condenatorio, por cuanto declara que la compra de acciones por Corfo constituye una infracción de la ley 13.305.

Como consecuencia de la declaración definitiva de ilicitud de la operación de compra de acciones, la Comisión Antimonopolios ordena a su Fiscal entablar una querrela criminal por delito espe-

⁶³ Tres miembros del Consejo estiman que debe eliminarse la argumentación contenida en este acápite, si bien concurren a las conclusiones del informe que se han señalado.

⁶⁴ Respecto de la argumentación contenida en este acápite debe tenerse presente lo que se expone en la nota precedente.

cial de acción antimonopólica ante la justicia penal. La querrela inculpa a todos los jefes y funcionarios de Corfo, del Banco del Estado y del Banco Central que tuvieron alguna intervención en ella y pide que se investigue penalmente la conducta de los compradores de acciones. El Tribunal de Primera Instancia dispone la declaratoria de reo y la prisión preventiva de los inculpados. Pero éstos han abandonado antes el país, asilados o en exilio voluntario, como consecuencia de la sangrienta persecución ejercida por la Junta Militar en contra de todos los partidarios del régimen del presidente Allende. Sorpresivamente, en abril de 1976, la Corte de Apelaciones de Santiago revoca esas medidas, en el proceso criminal, declarando que un decreto-ley de la Junta Militar ha derogado la ley 13.305.⁶⁵

Todo esto se consuma debido a una interpretación farisaica y pedestre de la ley, mediante la cual se han examinado aislada y literalmente algunas frases legales, se ha prescindido del contexto de las demás normas aplicables y se ha desconocido por entero la teleología de las reglas legales sobre protección de la libre competencia. Ello con manifiesta violación de las normas de hermenéutica que imperan en Chile. ¿Cómo puede extrañar esto, cuando es visible el empeño de llegar a toda costa a una conclusión que declare ilegítima la compra de acciones bancarias por el Estado?

Es de interés señalar que durante la tramitación del proyecto de reforma constitucional sobre las tres áreas de la economía, que presentan en octubre de 1971 los senadores demócratacristianos Hamilton y Fuentealba, se aprueba el 19 de febrero de 1972 por el Congreso Pleno, por 103 votos de la oposición parlamentaria contra 33 de las fuerzas de izquierda, un precepto que declara nulos y sin valor alguno los actos o convenios ejecutados o celebrados por el Estado, los organismos o entidades que lo integran, que están bajo su control o que de él dependan, a contar del 14 de octubre de 1971 (fecha de la presentación al Senado del proyecto), para adquirir acciones o derechos de o en personas jurídicas de derecho privado con el fin de nacionalizar o estatificar empresas productoras de bienes o servicios, que no hubieren sido expresamente autorizadas por ley. Una de las finalidades de este precepto es dejar sin efecto la compra de acciones bancarias. Lo que olvidaron sus proponentes, celosos defensores de los principios jurídicos tradicionales, es que conforme a éstos la ley debe respetar los efectos de los actos y contratos que se conformaron a las exi-

⁶⁵ Información del diario *El Mercurio*, de Santiago de Chile, de abril de 1976.

gencias de las leyes vigentes al tiempo de su otorgamiento o celebración y que no pueden crearse, *a posteriori*, vicios de nulidad que entonces no existían. El texto del precepto proyectado exterioriza, además, la notoria y fuerte sospecha de sus proponentes y sancionadores de que tales actos y contratos fueron cabalmente válidos, puesto que de tenerlos por viciados habrían preferido estarse a las decisiones de los tribunales que en ese momento estaban pendientes.

Sin embargo, este proyecto que no fue promulgado por el presidente Allende, como se verá más adelante, permite apreciar el lujo de medios con que la contrarrevolución chilena, dentro de la cual tiene que incluirse a la oposición parlamentaria hacia el presidente Allende y a los tribunales superiores de justicia, procura impedir al gobierno legítimo el cumplimiento de su programa. Ninguna vía es desechada; ni la distorsión de la ley por funcionarios administrativos y judiciales, ni normas jurídicas retroactivas destinadas superabundantemente a borrar cualquier efecto que las medidas gubernativas hubieran podido producir.

Con lo que queda dicho puede explicarse que la imputación de violación de la ley antimonopólica no sea la única objeción jurídica formulada en contra de la acción de Corfo. Es inevitable un escarmenamiento riguroso de todas las disposiciones legales tocantes a la materia para encontrar dentro de ellas mayores ocasiones de tacha de ilegitimidad y para contar con un *stock* de reserva de medios de ataque que poder esgrimir eventualmente en contra del Ejecutivo.

En efecto, se afirma que la adquisición de acciones de bancos no queda incluida dentro de las atribuciones legales de Corfo, por lo que ella sería ilegal debido a que viola el principio de la especialidad que rige las actividades de los órganos y actividades del Estado.

La directiva de Corfo desvanece esta objeción demostrando que las consideraciones que determinaron la creación del organismo, en 1941, no fueron otras que originar una entidad pública que abriera paso a la nueva tendencia político-económica surgida después de la depresión mundial de 1930 y de la Segunda Guerra Mundial, que postula que el Estado debe imponer una dirección organizada a la economía. El proyecto inicial hablaba de fundar un organismo público que tomara a su cargo el fomento de la producción nacional y la elaboración de un plan de reconstrucción económica con vista al desarrollo y a la nacionalización de las riquezas nacionales. Invoca, además, esa directiva, en apoyo de su

determinación, que Corfo, como organismo estatal de administración autónoma, está facultada en su ley constitutiva para actuar dentro de fines muy amplios; los que conforme a los artículos 22 y 25 de la ley 6640 y artículo 6 del decreto con fuerza de ley 211, de 1960, pueden sintetizarse así: formulación de un plan general de fomento de la producción nacional, destinado a elevar el nivel de vida de la población mediante el aprovechamiento de las condiciones naturales del país, y la disminución de los costos de producción, tendiente a mejorar la situación de la balanza de pagos internacionales y a establecer la debida proporción en el desarrollo de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio; realización de ensayos de producción y comercio en la escala y con las ayudas que se estimen convenientes; colaboración en la adopción de medidas destinadas a aumentar el consumo de productos nacionales o a obtener una mayor participación de los intereses chilenos en actividades industriales o comerciales; concesión de préstamos; negociaciones de créditos externos del gobierno o de los que requieran garantía del Estado o deban ser servidos con recursos fiscales, y, en general, ejecución de “todos los actos y contratos que sean necesarios para la consecución de sus fines”. Con esto demuestra que la acción de Corfo en el plano económico tiene una enorme amplitud, que concede carácter manifiestamente discrecional a las decisiones que en ese plano adopte y permite a ese organismo ordenar cualquier medida que tienda directa o indirectamente al desarrollo, adelanto y progreso de la producción chilena en bienes o servicios. Prueba, además, que esas amplias facultades son privativas y que no existe autoridad u órgano público alguno, de cualquier jerarquía que sea, que tenga atribuciones para impugnar o discutir sus resoluciones.⁶⁶

Y para apoyar lo anterior, exhibe numerosos precedentes administrativos producidos bajo regímenes anteriores al de la Unidad Popular, conforme a los cuales se admitió que Corfo estaba facultada, entre otras cosas, para: organizar sociedades de variados tipos y objetivos, constituir corporaciones para el estudio y elaboración de planes técnicos y científicos, acordar ayudas para fines culturales o sociales, concurrir a exposiciones dentro y fuera del país y conceder premios a los mejores expositores, organizar empresas nacionales de televisión, telecomunicaciones, cinematografía y computación, etcétera; actividades tan disímiles, que solamente pueden explicarse por la extensión y la discrecionalidad con que Corfo

⁶⁶ Sobre esta materia existe un informe jurídico emitido por la Fiscalía de Corfo para el Consejo de la institución.

actúa al procurar de manera directa o indirecta el fomento de la producción nacional. Con tanta mayor razón hay que aceptar, entonces, que Corfo tiene facultades para adquirir acciones que le permitan orientar el crédito bancario exclusivamente al fomento de la producción nacional y atender con holgura el financiamiento de industrias.

Pero también se objeta que la orden de compra de acciones fue impartida originalmente por el vicepresidente ejecutivo de Corfo, siendo que debió ser acordada por el Consejo de la Corporación, y se niega que sea legítima la ratificación de esa orden decidida por el Consejo aludido a los muy pocos días de producida. En este punto la directiva de Corfo aporta datos acerca de numerosos casos en los que, bajo regímenes políticos anteriores, se ha aceptado la ratificación *a posteriori* por el Consejo de algunas medidas que están dentro de sus atribuciones propias, pero que inicialmente hubieron de ser dispuestas por el solo vicepresidente ejecutivo, por razones de urgencia o de falta de tiempo para convocar al Consejo. Sostiene que con ello, la ratificación de actuaciones realizadas por el vicepresidente ejecutivo, representante legal de Corfo conforme a la ley, ha llegado a constituir una práctica común y ordinaria, no discutida ni impugnada.⁶⁷ Por lo demás, hasta la Contraloría General de la República, que muy luego se va a alinear beligerantemente a los ataques jurídicos de la oposición, declara expresamente la legalidad de la ratificación hecha por el Consejo de Corfo.⁶⁸

La oposición derechista no ha agotado con lo anterior su capacidad de ataque contra el gobierno con motivo de la medida de estatización de la banca privada. El 8 de septiembre de 1971, casi al conmemorarse el primer año de la elección presidencial, el Partido Nacional presenta una acusación constitucional en contra del ministro de Economía, Pedro Vuskovic, por violación de la Constitución y transgresión de las leyes, perpetradas especialmente con las medidas destinadas a estatizar la banca y a integrar ciertas empresas privadas al área de propiedad social.⁶⁹ En esos momentos el Partido Demócrata-Cristiano recuerda aún la doble connotación de su nombre y no ha sellado todavía su alianza con la

⁶⁷ El informe jurídico mencionado en la nota precedente cita numerosos casos, muchos de los cuales fueron aprobados por la Contraloría General de la República.

⁶⁸ Ver dictamen número 13.592, de 26 de febrero de 1971, de la Contraloría General de la República, expedido a petición de la Cámara de Diputados. Ver: Jara U., Eduardo, "La nacionalización de la Banca", en *Cuadernos de la Realidad Nacional*, núm. 15, dic. de 1972, Santiago.

⁶⁹ Ver diario *El Mercurio*, de Santiago de Chile, de 9 de septiembre de 1971.

derecha. Esto permite que no se reúna en la Cámara de Diputados la mayoría necesaria para acoger esta acusación. En todo caso, en su escrito de defensa, el ministro Vuskovic demuestra el derecho que asiste al Estado para incorporar a su dominio bienes de particulares haciendo uso de los procedimientos que franquea el derecho privado. Con ello impugna la inadmisibile tesis de los diputados acusadores conforme a la cual el Estado sólo podría adquirir bienes de particulares mediante expropiación, nacionalización u otros mecanismos jurídicos de derecho público. Queda de manifiesto que estos últimos medios de derecho público están destinados a permitir la adquisición por el Estado de bienes de particulares por decisión unilateral y en forma imperativa; pero que ellos no excluyen que, cuando el particular consiente en ello, pueda convenir con el Estado un contrato de compraventa de derecho privado. Se agrega que no es efectivo que cuando se procede de esta manera el particular sea presionado u obligado a contratar en forma desmedrada para sus intereses, a menos que se entienda que la posibilidad de que, previa la dictación de una ley, ese particular deba afrontar la expropiación forzada de sus bienes, importa una presión indebida.⁷⁰

Fuera de todo lo anterior, la oposición política, aprovechando de su dominio preponderante de los medios de comunicación social, despliegue una intensa campaña periodística destinada a convencer a los accionistas privados que no deben vender sus acciones al Estado, porque así salvarán "la libertad". En ella se moteja de colaboracionistas y vendepatrias a quienes están dispuestos a entrar en tratos con Corfo.⁷¹

VII. LA FORMACIÓN DEL ÁREA DE PROPIEDAD SOCIAL

Desde antes de la llegada de la Unidad Popular al gobierno, Chile es el país capitalista de América Latina con mayor participación estatal en la economía.⁷² Existen en la época 43 industrias de importancia en las que la Corporación de Fomento de la Producción (Corfo) u otros organismos del Estado tienen una participación de más de 50% de su capital.⁷³ Algunas de las empresas en

⁷⁰ El texto completo de la defensa escrita presentada ante la Cámara de Diputados por el ministro Pedro Vuskovic aparece en Brunn, R. von, *op. cit.*, *supra*, nota 32, pp. 74-85.

⁷¹ Brunn, R. von, *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 39.

⁷² *Idem.*, p. 17.

⁷³ Corfo, *Monografía de Empresas Filiales 1970*, Santiago de Chile, 1971, p. 7.

las que participa el Estado producen más de la mitad de las necesidades nacionales totales en su respectivo ramo; por ejemplo, IANSA produce el 60% del azúcar y el 50% del alcohol; las fábricas de pescado el 62% de las conservas y el 53% de la harina de pescado, etcétera.⁷⁴

Cierto es que Corfo ha operado hasta entonces como un instrumento de los grupos económicos dominantes, como lo demuestra la elevada proporción de representantes de la empresa privada que hay dentro de su Consejo. Esto ha determinado una tendencia a un capitalismo de Estado y una gran extensión del papel de Corfo como subvencionador de la empresa privada. Por esta razón Corfo otorga créditos cuantiosos a empresarios privados, vende a particulares acciones de florecientes industrias y salva de la falencia a empresas que se hallan al borde de ella.⁷⁵

Esto explica que la organización interna de las empresas estatales no difiera de manera apreciable de la de las industrias capitalistas privadas, en lo relativo a las estructuras jerárquicas, poder de decisión, trato de los trabajadores, etcétera.

La elección de Allende transforma enteramente este enfoque y todas sus consecuencias, pues ahora se trata de encaminar la economía hacia una forma socialista y, para ello, reemplazar gradualmente el modo de producción capitalista mediante una redefinición de las relaciones de producción, en forma que el aparato productivo vaya pasando a la propiedad colectiva. Este paso, que va a significar la transferencia a los trabajadores y a todo el conjunto del pueblo del poder económico y político, es dado mediante la constitución del área de propiedad social dentro de los medios de producción de importancia más relevante de la economía nacional. Así lo dispone el programa, según se explicó en el numeral III.

Dentro de la rama industrial de manufacturas, la aplicación de esta parte del programa queda a cargo del Ministerio de Economía, el cual utiliza muchas veces para su cumplimiento a Corfo, organismo del cual hemos hablado en el numeral precedente. Hemos visto que la ejecución de medidas destinadas a formar el área de propiedad social en el sector textil aparece muy tempranamente al comienzo de la gestión gubernativa del presidente Allende.

Para la creación del área de propiedad social el gobierno de la Unidad Popular se encuentra con insuficiencias legales que dificultan sus planes. La legislación chilena está fuertemente condi-

⁷⁴ *Idem*, p. 16.

⁷⁵ Brunn, R. von. *op. cit.*, *supra*, nota 32, pp. 18 y 19.

cionada por una vasta red de preceptos de índole tradicional, inspirada en las ideas liberal-individualistas del siglo pasado, que se manifiesta principalmente en los códigos de esa época. Para el Código Civil, el Código de Comercio y el Código Penal, el sistema socio-económico se rige por “la leyes naturales de la economía”, y sus reglas suponen la libre iniciativa y una industria preponderantemente, si no exclusivamente, privada. La verdad es que se han dictado en las últimas décadas leyes con inspiración social, que permiten al Estado tomar injerencia en la vida económica, pero éstas no son ni bien conocidas ni bien estimadas por juristas y jueces, animados mayoritariamente de tendencias conservadoras. A pesar de ello estas leyes cobran una realidad inescapable dentro de la vida administrativa chilena y tienen precedentes de aplicación frecuente aun por gobiernos de tendencia derechista.⁷⁶

Como el gobierno no cuenta con mayoría en el Congreso que le permita obtener los instrumentos legales para el establecimiento del área de propiedad social, acude a la legislación ya existente y a las vías, escasas y difíciles que ella permite para adelantar en sus propósitos relativos a esta área. Confía en que una correcta interpretación del contexto de la legislación nacional debe llevar a la conclusión de que el curso histórico de ésta y su progresiva separación de los principios legales tradicionales, para irse adentrando cada vez más en el reconocimiento al Estado de una función no solamente rectora sino que incluso de participación directa en las tareas productivas y distributivas, conducirá a que estas normas más modernas sean estimadas como las más representativas del esquema socioeconómico existente y de las tendencias dinámicas de la legislación nacional. Ello servirá para reconocer primacía a esta legislación nueva, en todos los casos en que sea opuesta a las reglas tradicionales de espíritu liberal-individualista, conforme a la hermenéutica mejor asentada y más reciente.

Hay un hecho jurídico de notable relieve que apoya el criterio expuesto. El concepto de derecho de propiedad considerado en la legislación chilena ha experimentado en los últimos años una evolución notable y de vigor extraordinario, puesto que se ha ido configurando dentro de las propias disposiciones constitucionales. A la propiedad absoluta contemplada en la Constitución de 1833 y en el Código Civil, han sucedido la propiedad como derecho relativo dentro de la Constitución de 1925, la propiedad función social en la reforma constitucional de 1967 y la propiedad priva-

⁷⁶ Novoa Monreal, Eduardo, *op. cit.*, *supra*, nota 36, pp. 4-11.

da al servicio de los grandes intereses nacionales conforme a la reforma constitucional de la nacionalización del cobre, aprobada en 1971 por la unanimidad del Congreso y promulgada ese mismo año el 16 de julio. Todo esto hace imposible que un jurista de recto criterio insista en atenerse a las fórmulas legales añejas y omita considerar lo que en el conjunto de la legislación ha significado la evolutiva y cada vez más acentuada incorporación de preceptos avanzados. Los preceptos legales no deben ser interpretados aisladamente, por expresa voluntad del legislador, sino que han de serlo en relación y dentro del conjunto de que forman parte. La introducción de nuevos principios fundamentales por las leyes más recientes, principalmente aquellos que otorgan al Estado intervención decisiva en la economía nacional y que reducen en gran medida la intensidad y el alcance del derecho de propiedad privada, tiene que ser considerada para estimar que las disposiciones tradicionales, pese a subsistir simultáneamente con estas leyes recientes, no pueden ser entendidas con su alcance primitivo, sino condicionadas y modificadas en su sentido por el contenido de estas últimas.

De ahí que el gobierno de la Unidad Popular, sin posibilidad de obtener por el momento la legislación especial que lleve a la creación del área de propiedad social, busque en las leyes vigentes la solución que la haga realidad. Y en tanto aquella legislación especial no pueda conseguirse, adelantará en el cumplimiento de sus planes mediante la utilización de los procedimientos jurídicos ya existentes que le permitan adquirir empresas industriales de los particulares.

El gobierno de la Unidad Popular acude a procedimientos variados para lograr la constitución de esta área de propiedad social, los cuales podemos ordenar en tres grupos: a) la expropiación directa de ciertas industrias, medida que se aplica principalmente en la industria textil; b) la compra directa de industrias por el Estado, y c) la requisición y la intervención de industrias. Los dos primeros tienen el carácter de definitivos; el tercero es temporal y solamente crea condiciones que podrían permitir, más adelante, que la empresa respectiva pase a manos del Estado.

Una de las leyes vigentes que aprovecha el gobierno de la Unidad Popular está contenida en un decreto ley dictado el 30 de agosto de 1932, con el número 520, durante un breve gobierno de facto que se declaraba socialista. Su artículo 4 dispone que "para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo se declaran de utilidad pública las empre-

sas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad y se autoriza al presidente de la República para expropiarlos en los casos taxativamente enumerados en los artículos 5 y 6 y de conformidad a las normas de procedimiento que señala la presente ley". Su artículo 5 prevé la expropiación de "todo establecimiento industrial o comercial que se mantenga en receso". Esta misma disposición y los artículos 7 y 8 determinan el procedimiento que debe seguirse para la expropiación: la petición de expropiación debe ser formulada al presidente de la República por el comisario general de Subsistencias y Precios (reemplazado después por el superintendente de Abastecimientos y Precios), ha de ser informada favorablemente por el Consejo de Defensa Fiscal (denominado posteriormente Consejo de Defensa del Estado) y ha de regirse por las reglas sobre procedimiento expropiatorio previstas en el Código de Procedimiento Civil. El Comisariato queda facultado para tomar posesión desde luego de los bienes expropiados y puede vender en pública subasta las empresas que se expropian o bien, explotarlas directamente.⁷⁷

Pese a que no se trata de una ley regularmente dictada, todos los poderes del Estado han declarado la aplicabilidad de este y otros decretos leyes: el Ejecutivo utilizándolos, fijando su texto definitivo e incorporándolos a textos refundidos;⁷⁸ el Legislativo introduciéndoles modificaciones, y el Judicial declarando expresamente su validez. Aparte de ello la Contraloría y el Consejo de Defensa del Estado han dictaminado que esas circunstancias impiden objetar su validez. Esto explica que dentro de los ataques jurídicos que la oposición va a dirigir en contra de la facultad expropiatoria que él concede, no se insista en objetar su origen.^{78 bis}

La Sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S. A., que está paralizada desde septiembre de 1970 en las condiciones que se indican en el comienzo del capítulo iv, es la primera industria cuya expropiación decreta el presidente Allende. Para decretar esta expropiación tiene en cuenta el informe jurídico número 848, de 30 de noviembre de 1970, expedido por el Consejo de Defensa del

⁷⁷ Novoa Monreal, Eduardo, *op. cit.*, supra, nota 51, pp. 28-33.

⁷⁸ El 18 de noviembre de 1953 el Ejecutivo expide, en uso de la autorización que le confiere el art. 2 transitorio del decreto con fuerza de ley 173, de 4 de julio de 1953, un texto refundido del decreto ley 520, el que lleva el número 1262 de los decretos del Ministerio de Economía de ese año. En 1966, por mandato del art. 167 de la ley 16.464 del mismo año, parte importante de las disposiciones del decreto ley 520 son incorporadas a un texto revisado y refundido sobre legislación económica.

^{78 bis} Arriagada, Genaro, *op. cit.*, supra, nota 51, p. 138, donde pese a la carga pasional desbordante con que juzga las actuaciones del gobierno de la Unidad Popular, no puede menos de reconocer que la aplicación del decreto ley 520 "era considerada idónea".

Estado por la unanimidad de sus miembros. Dicho informe expresa que ha quedado comprobado el receso de esa industria, destinada a fabricar productos indispensables para atender a las necesidades mínimas de los habitantes de la república, declarados artículos de primera necesidad por la autoridad correspondiente, por lo que es procedente legalmente disponer su expropiación.⁷⁹

Cuando se decreta la expropiación las organizaciones empresariales exteriorizan su desconcierto. Se les ha escapado la existencia de los preceptos legales invocados para la expropiación, pero al mismo tiempo conocen la eficiencia y seriedad del Consejo de Defensa del Estado. No se atreven por esto a sostener la ilegalidad de un acto que les afecta tan sorpresivamente y piden por medio de la prensa que se indiquen cuáles son las normas cuya aplicación lo ha permitido.⁸⁰

El informe ya referido del Consejo de Defensa del Estado precisa que lo afectado por la medida de expropiación que se gestiona son todos los bienes del activo que están destinados al funcionamiento del establecimiento industrial y que el Estado no se hará cargo del pasivo de la empresa. Pocos días más tarde el Consejo mencionado emite un dictamen complementario en el que profundiza este punto y agrega que dentro de la medida expropiatoria debe entenderse comprendido todo aquello que empleaba el productor privado para realizar su actividad económica, incluyendo los bienes corporales e incorporeales, vale decir, todo el activo de la empresa en sus diversas partidas.⁸¹

Este procedimiento de expropiación es aplicado posteriormente por el gobierno a otras industrias del sector textil y siempre cuenta, conforme a las disposiciones pertinentes, con dictamen favorable del Consejo de Defensa del Estado.⁸² En algún otro caso el gobierno intenta aplicar otro precepto diferente del mismo decreto ley número 520, su artículo 6, conforme al cual el incumplimiento de una orden del presidente de la República dada a un productor, de elaborar artículos declarados de primera necesidad en las cantidades, calidades y condiciones que determine, autoriza también para la expropiación de la industria.⁸³ No llega a aplicar-

⁷⁹ Archivo interno del Consejo de Defensa del Estado.

Sobre constitución del Consejo de Defensa del Estado, la idoneidad jurídica de sus miembros y su completa imparcialidad e independencia en relación con las decisiones del Ejecutivo, véase el capítulo precedente y en especial la nota 61.

⁸⁰ Ver artículo editorial de *El Mercurio*, Santiago de Chile, 5 de diciembre de 1970.

⁸¹ Informe número 889, de 16 de diciembre de 1970, emitido por el Consejo de Defensa del Estado al Ministerio de Economía.

⁸² Se expropian, además, las industrias Lanera Austral, Paños Fiap Tomé y Fibrilana.

⁸³ Caso de Hilandería Andina S. A., informado favorablemente por el Consejo de De-

se, en cambio, el artículo 154 de la ley 16.464, de 22 de abril de 1966 (presidencia de Frei), que ordena aplicar la sanción de expropiación a los productores y distribuidores que se nieguen injustificadamente a mantener un ritmo normal de producción, mantengan mercaderías ocultas o especulen con los precios.

La existencia de textos legales expresos que confieren al presidente de la República la potestad de disponer la expropiación de industrias y comercios de artículos de primera necesidad, ahoga en buena medida los intentos de la oposición política para impugnar esas medidas desde el punto de vista jurídico. Sin embargo, esgrimen un informe jurídico privado del profesor de derecho constitucional de la Universidad Católica de Chile (y también presidente del Colegio de Abogados) Alejandro Silva Bascuñán en el que se sostiene que las normas de los artículos 4 a 8 del decreto ley 520 contravienen el artículo 10, número 10, de la Constitución Política, por cuanto ésta no admite privación de dominio de bienes de particulares sin una indemnización que debe preceder a la toma de posesión de los bienes por el Estado. Esta es la razón por la cual el Consejo de Defensa del Estado, en su dictamen número 848 ya citado, se ocupa de dejar establecida la perfecta constitucionalidad de dichas reglas, especialmente en razón de las modificaciones introducidas en la garantía constitucional sobre derecho de propiedad por la Ley de Reforma número 16.615, de 20 de enero de 1967, que extiende la potestad pública para expropiar. Conforme a esta regla constitucional basta que una ley regule el monto de la indemnización, el tribunal encargado de resolver las controversias acerca de ella y la oportunidad y modo de tomar posesión material de los bienes para que la expropiación sea regular.

Más adelante, a falta de otras objeciones jurídicas valederas, la oposición se limitará a afirmar que el texto del decreto ley 520 (pese a no estar derogado) es inconciliable con la legislación chilena y con el espíritu de ésta. Su aplicación recibe, por esto, como ya antes se ha explicado, el mote de uso de “resquicios legales”, expresión ésta que una profusa campaña en medios de comunicación masiva asimila a “una grave violación legal.”^{83 bis}

Además, en su acusación constitucional al ministro de Economía Pedro Vuskovik, de 8 de septiembre de 1971, a la que nos hemos referido en el capítulo anterior, el Partido Nacional le

fensa del Estado en su dictamen número 149, de 28 de marzo de 1972. Sin embargo, la Contraloría General de la República obstruye esa medida de expropiación.

^{83 bis} Sobre “resquicios legales” ver el capítulo cuarto y, en especial, la nota 51.

formula cargos de infracción de la Constitución y de atropellamiento de las leyes, fundado, entre otros antecedentes, en la expropiación de industrias textiles conforme al decreto ley número 520, de 1932. El ministro acusado sostiene la plena legitimidad de la medida invocando los informes favorables del Consejo de Defensa del Estado. Sabemos ya que la acusación no prospera por no haber adherido a ella el Partido Demócrata Cristiano.

La Contraloría General de la República, a la cual corresponde revisar la legalidad de esos decretos de expropiación, toma razón de ellos sin reparo en los primeros momentos, en que no acierta a encontrar objeción legal alguna que oponerles. Pero a partir del decreto de expropiación de la industria Lanera Austral urde un torcido expediente para objetarlos. En efecto, siendo su única función la de determinar si las decisiones administrativas se ajustan o no a las disposiciones legales en cuya virtud se expiden, va a erigirse a sí misma en una especie de tribunal que se encargará de dilucidar no solamente si el texto del decreto se conforma a la Constitución y a la ley, sino también si las razones o motivos invocados por el Poder Ejecutivo (juicio de mérito o de oportunidad) están suficientemente probados. Para ello va a abrir verdaderas instancias de prueba, nunca vistas antes, en las que someterá los informes administrativos, en los que se funda el correspondiente decreto para dar por demostrada la conveniencia de la medida, a impugnación por los particulares afectados, para luego ponderar esa prueba y decidir si los hechos acreditados por funcionarios competentes y negados por los particulares son o no exactos y concluir, en caso negativo, que no ha debido dictarse el decreto de que se trata. La aberración jurídico-administrativa y el desborde de atribuciones que implican esta actitud del organismo fiscalizador han sido demostradas en estudios especializados.⁸⁴

El artículo 5 del decreto ley 520 es aplicado por el gobierno de la Unidad Popular a todas las industrias que se mantienen en receso. El artículo 6 del mismo texto, que tiene gran amplitud y que puede ser aprovechado para sancionar el sabotaje empresarial a la producción (al igual que el artículo 154 de la ley 16.464), no tiene otras oportunidades de aplicación debido a la actitud de la Contraloría, en cuanto a ella se atribuye facultades para juzgar

⁸⁴ Ver: Espinosa Fuentes, Raúl, "La Contraloría General y el proceso de cambios", en *Revista de la Universidad Técnica del Estado*, número 8, mayo-junio 1972, Santiago de Chile, pp. 15 y ss. Ver también: Novoa Monreal, Eduardo, *op. cit.*, supra, nota 36, pp. 21-23.

con su criterio, enteramente parcial, si las circunstancias autorizan la exigencia de una producción determinada al empresario, si el incumplimiento del productor es o no culpable, si existe acaparamiento o si hay especulación de precios, todo esto después de facilitar un contradictorio ilegal entre la autoridad gubernativa y el particular.⁸⁵

Otro procedimiento utilizado por el gobierno para la formación del área de propiedad social es, al igual que en el caso de los bancos, la compra de acciones de empresas industriales por intermedio de Corfo.

El 15 de febrero de 1972 Corfo abre poder comprador para las acciones de 91 grandes empresas que el criterio gubernativo quiere incorporar al área social. Los portavoces empresariales denuncian que la compra de estas acciones permitirá al Estado controlar el 55% de la producción industrial, lo que sumado al 25% ya en manos de éste, extenderá su control al 80% de la industria nacional.⁸⁶ Hasta fines de 1972 este procedimiento de compra de acciones ha permitido al Estado traspasar a las áreas de propiedad social y de propiedad mixta a 58 empresas industriales.⁸⁷

Pese a la inquina que la oposición manifiesta por este sistema de adquisición estatal, resulta difícil impugnarlo jurídicamente, porque en varias oportunidades, bajo gobiernos anteriores, Corfo ha utilizado la compra de acciones como medio de obtener el control de ciertas industrias, según se vio en el capítulo anterior. Debido a esto, la crítica se hace en forma un tanto oblicua, afirmando: a) que hay una inconsecuencia entre esta medida y declaraciones del presidente de la República, que anunciaron el propósito de traspasar al área social esas 91 empresas a través de una ley, “como corresponde a una materia de tanta envergadura”; b) que con ella “se vulnera la letra y el espíritu de la reforma constitucional”, porque ésta establece que quedarán sin efecto las compras de acciones hechas por el Estado a partir del 14 de octu-

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Declaración de un representante de la organización empresarial denominada Sociedad de Fomento Fabril (Sofofa), que se publicó en *El Mercurio*, de Santiago de Chile, el 15 de febrero de 1972. De paso, esta declaración empresarial permite confirmar el carácter monopólico de la industria chilena de más importancia, puesto que menos de 200 empresas controlan todo el sector económico industrial en el que figuran alrededor de 30 000 empresas de toda índole.

⁸⁷ Barrera, Manuel J., *op. cit.*, *supra*, nota 7, p. 115. En la p. 123 de esta misma obra se expresa que desde noviembre de 1970 a 11 de octubre de 1972 se han comprado para el área de propiedad social 11 empresas y que se están negociando 21; Brunn, R. con, *op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 34, señala que hasta junio de 1972 se estatizaron mediante compra de acciones 63 empresas de diversos rubros.

bre de 1971, y c) que la medida crea una situación de inestabilidad para las empresas y para los trabajadores.⁸⁸

La impugnación es francamente risible en cuanto pretende que el gobierno se someta “a la reforma constitucional”, porque esta reforma no es una reforma ya aprobada y vigente, como podría creerse conforme a las expresiones que se usan, sino un mero proyecto en trámite legislativo, que, por lo demás, jamás va a ser promulgado. El argumento de que el jefe del Estado no puede utilizar los medios legales de que dispone para el cumplimiento de su programa económico, sino que debe resignarse a que el Parlamento rechace sus proyectos legales destinados a darles mayor amplitud, rechazo que de antemano puede preverse por la existencia de una mayoría obstinada que busca su fracaso, no convence a nadie. Además, los organismos empresariales utilizan la prensa para exhortar a los accionistas privados a que se nieguen a vender sus acciones.⁸⁹

La compra de acciones de sociedades industriales en manos de particulares constituye una vía jurídica autorizada por el tradicional derecho privado, que Corfo puede emplear dentro de las amplias facultades legales que le otorgan las leyes que la establecieron. Tiene la ventaja de que no queda sujeta al control de la Contraloría General de la República, organismo que va a exteriorizar cada vez más su propósito de entorpecer la acción del gobierno por medio de un uso arbitrario de sus facultades de verificar la legalidad de los actos de la administración.

El tercer procedimiento empleado por el gobierno de la Unidad Popular para avanzar hacia la constitución del área de propiedad social es la requisición e intervención de empresas en uso de facultades legales de que está investido.

El decreto ley número 520, de 1932, cuyo texto definitivo fijó el decreto supremo 1262 del Ministerio de Economía, de 18 de mayo de 1953, había dispuesto que quedaban sujetos al control directo de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios 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 (artículo 21) y había contemplado que la autoridad puede requisar mercaderías en caso de acaparamiento, ocultamiento o negación de venta con fines de especula-

⁸⁸ Declaración de representantes de la Sociedad de Fomento Fabril aparecida en revista *Ercilla*, núm. 1191, Santiago de Chile, p. 39.

⁸⁹ *Ibidem*.

ción o sin motivo justificado, para luego venderlas por cuenta de sus dueños a sus precios naturales (artículos 22 y 25).

En 1945 se dicta un decreto reglamentario de ese decreto ley, y allí se expresa que la requisición puede referirse también a los establecimientos, explotaciones y servicios que atienden las necesidades económicas de todos los habitantes de la república (decreto reglamentario número 338).

Más adelante, un decreto con fuerza de ley número 173, de 1953, confirma esas normas y consagra la vigencia de las reglas de general aplicación dictadas por el presidente de la República para el funcionamiento del Comisariato (posteriormente Superintendencia). Es en virtud de esto que la Contraloría General de la República admite, en su dictamen jurídico número 43.315, de 29 de junio de 1971, que “la requisición es una institución jurídica de carácter principal e independiente, en el sentido que tiene una naturaleza y fisonomía propias”, que corresponde aplicar a la autoridad administrativa con la concurrencia de los requisitos señalados en las disposiciones que la estatuyen. Dentro de estas normas, a juicio de la Contraloría, el Ejecutivo está facultado para ordenar requisiciones de empresas “tanto como medida de regulación económica, a fin de permitir la fácil y oportuna afluencia de los productos al mercado consumidor, cuanto como sanción, en los casos de fenómenos especulativos”.

Claro es que la requisición, se efectúe ella sobre mercaderías, como lo prevé el decreto ley 520, o sobre establecimientos, como lo contempla el decreto 338, no transfiere dominio al Estado de las respectivas mercaderías o establecimientos, sino que solamente le permite incautarse de ellos para los fines previstos en los preceptos correspondientes. Por consiguiente, se trata de una medida de efecto temporal, inapta por sí misma para incorporar empresas al área de propiedad social en forma definitiva.

La intervención de empresas constituye otra potestad administrativa regida por varias disposiciones legales. El Código del Trabajo, en su artículo 626, faculta al gobierno para preveer a la reanudación de faenas en los casos de huelga o cierre de fábricas, tratándose de empresas o servicios cuya paralización ponga en peligro inmediato la salud o la vida económico-social de la población, mediante un decreto fundado. El artículo 38 de la ley 12.927, sobre seguridad interior del Estado, confiere igual facultad cuando se trate de paralización de industrias vitales para la economía nacional o de producción o transporte de artículos esenciales para la defensa nacional o para el abastecimiento de la población o que

atiendan servicios públicos. El artículo 171 de la ley 16.640 otorga la misma atribución al presidente de la República cuando se trata de *lock-out* patronal o de paralización de faenas de explotación de un predio rústico. Finalmente, el artículo 4 de la ley 17.074, de 1968 (todos los preceptos que se mencionan han sido dictados antes de la elección de Salvador Allende) autoriza al presidente de la República para ordenar la reanudación de faenas, a solicitud de los trabajadores, en todos los casos de paralización de ellas originadas por peticiones de orden económico, aun cuando no concurren los requisitos exigidos por las leyes anteriores; este último precepto contempla una votación de los trabajadores en la que surja una mayoría absoluta de ellos partidaria de la reanudación de faenas.⁹⁰

Las reglas legales indicadas disponen que al reanudarse las faenas el personal deberá ser contratado en condiciones no inferiores a las que regían al surgir el conflicto y conceden, en algunos casos, una función consultiva a la Junta Permanente de Conciliación. En todo caso, para la reanudación de faenas el Ejecutivo debe nombrar a un “interventor” que se haga cargo de poner nuevamente en marcha el establecimiento. De ahí que se hable, generalmente, de intervención de la industria cada vez que ella se aplica.

En principio, los interventores están encargados de adoptar todas las medidas necesarias para que la industria entre en funcionamiento, pudiendo para ello hasta requerir el auxilio de la fuerza pública. Sin embargo, la actitud frecuente de resistencia patronal a esta medida hizo necesario, desde antes del gobierno de la Unidad Popular, que el artículo 160 de la ley 16.840 autorizara a los interventores para asumir la administración de la empresa, en el caso de que ésta se negara a actuar de acuerdo con sus instrucciones. En tal caso, el interventor toma a su cargo la representación judicial y extrajudicial de la empresa para los efectos de asumir la gestión del giro administrativo ordinario de sus negocios y dirigir todas las actividades afectadas por el decreto correspondiente.

Esta última disposición legal da gran amplitud a la intervención del gobierno dentro de la respectiva industria, porque si los ejecutivos de ésta intentan obstaculizar la acción del interventor o no se allanan a sus exigencias destinadas a cumplir la reanudación de faenas, permite que el propio interventor tome a su cargo la plena administración de la empresa, asuma la dirección de sus negocios ordinarios y la represente en el campo de sus actividades propias.

⁹⁰ Novoa Monreal, Eduardo, *op. cit.*, *supra*, nota 51, pp. 36 y 37.

También la intervención es una medida de carácter temporal, pues supone que resueltas las dificultades y siendo posible el funcionamiento normal de la empresa, ella debe cesar.

No obstante, el gobierno de la Unidad Popular utiliza, dentro de la ley, tanto la requisición como la intervención a fin de reaccionar contra la actitud de buena parte de los empresarios privados dirigida a provocar caos en la economía nacional, mediante la disminución de la producción, el acaparamiento, la especulación y el cierre de las fábricas, conforme al plan del gobierno norteamericano. A lo largo de esta pugna los trabajadores adoptan actitudes en defensa de sus propios intereses y también de apoyo al gobierno y a los planes de constitución del área social de la economía. Todo esto transforma a ambas medidas en una exteriorización de propósitos ulteriores de incorporar la respectiva industria al área de propiedad social, en cuanto los planes económicos y las condiciones político-institucionales del país lo hagan posible.

Como es natural, la instalación del gobierno de la Unidad Popular exagera la acción obrera en defensa de sus conquistas sociales y en pos de un ensanchamiento de ellas. No puede ocurrir otra cosa después de largos años de aplastamiento de sus esfuerzos de mejoramiento por medio de una represión más o menos abierta. Por otra parte, la enorme mayoría del proletariado va tomando conciencia de que los planes gubernativos le ofrecen la posibilidad de una participación más grande dentro de las actividades de conducción de la economía y suponen que le corresponde asumir un papel preponderante en todos aquellos sectores que van a quedar incorporados a la propiedad social. Sobreviene de su parte, por ello, y también por el conocimiento de las condiciones tanto más favorables que se reconocen a los obreros en las empresas que van siendo traspasadas al área de propiedad social, una puja para que toda industria de cierta importancia sea llevada a esta área. A esto se suma como factor determinante, según ya se explicó, la conducta de muchos empresarios dirigida a crear dificultades económicas graves al gobierno mediante acaparamiento de mercaderías de primera necesidad, especulación con los precios y disminución de la producción.

Dentro de este cuadro a nadie puede sorprender que los obreros ocupen fábricas, tanto para obtener mejoramiento de sus condiciones como para denunciar a los empresarios que socavan la economía nacional. Esas ocupaciones se llaman "tomas" en el lenguaje popular.⁹¹

⁹¹ La prensa chilena de la época da cuenta de numerosas "tomas" de fábricas y establecimientos industriales.

Por su parte el gobierno, que ha asegurado públicamente su propósito de eliminar las represiones violentas en contra del pueblo, rechaza acudir al empleo de la fuerza para hacer cesar esas situaciones, pero al mismo tiempo debe adoptar, en defensa del interés colectivo, las medidas apropiadas para que las industrias ocupadas vuelvan a operar en la función productora o de distribución que las necesidades nacionales exigen. Por cierto que no puede descartarse la posibilidad de que en ciertos casos algunos representantes gubernativos miren con buenos ojos las ocupaciones obreras, en cuanto ellas dan pie para una intervención de la industria, pues esta intervención permite conocer mejor y en forma práctica sus posibilidades y proyecciones dentro de la economía y las ventajas y desventajas de incorporarla al área de propiedad social.

Todo esto debe ser considerado como una manifestación del dinamismo de un proceso que tiende a sustituir en forma bien profunda la estructura de la economía chilena y que demanda de algunos ensayos para tantear los caminos y las decisiones más adecuadas.

Como consecuencia de lo anterior, entre noviembre de 1970 y fines de 1972 se producen 193 intervenciones y 125 requisiciones de empresas. En unos 50 casos las empresas intervenidas son devueltas a sus dueños y en 14 casos de requisición ésta se deja sin efecto.⁹²

A fines de mayo de 1971 el gobierno ordena requisar ocho grandes empresas textiles. La Contraloría General de la República, encargada de revisar la legalidad de los decretos presidenciales correspondientes, objeta los decretos tras una dilatada tramitación, lo que mueve al gobierno, en uso de sus facultades, a dictar un decreto de insistencia, apto legalmente para vencer la oposición del contralor. Entre agosto y diciembre de 1971 el gobierno dispone la requisición de empresas pesqueras, elaboradoras de cobre y bebidas embotelladas y nuevamente sobreviene la oposición del contralor. A comienzos de 1973 había 43 empresas cuya requisición había sido objetada por la Contraloría, por lo que con fecha 16 de abril de ese año el gobierno vuelve a dictar la insistencia.⁹³

En estas actuaciones el contralor, abandonando la imparcialidad exigida por el desempeño de sus altas funciones, accede a formas irregulares de tramitación que favorecen a los empresarios afectados y que desnaturalizan la índole del acto legal de toma de razón. Permite a los particulares imponerse de las medidas que el

⁹² Barrera, M., *op. cit.*, *supra*, nota 7, pp. 116 y 117.

⁹³ Arriagada, G., *op. cit.*, *supra*, nota 51, pp. 149, 180 y 257.

gobierno decreta desde antes que ellas puedan ser ejecutadas, admite alegaciones escritas de su parte destinadas a impugnarlas, les recibe pruebas y asiste como supremo árbitro —papel que las normas pertinentes no le reconocen— a un verdadero contradictorio en el que los fines de interés general que persigue la medida administrativa son rebajados al nivel del interés patrimonial individual que representa la oposición empresarial. Finalmente, decide la discusión con un criterio conservador que otorga primacía al derecho particular. Hay estudios jurídicos bien fundados que esclarecen las repetidas violaciones legales del contralor.⁹⁴

El investigador alemán Reinhard von Brunn comenta en los siguientes términos estas decisiones del contralor: "...la Contraloría se concibe a sí misma como defensora de los principios conservadores, otorgando preferencia a los intereses de los empresarios frente a los intereses de la comunidad".⁹⁵

Es posible solicitar a la Dirección de Industria y Comercio (Dirinco) la revocación del decreto de requisición cuando éste constituye una sanción administrativa. Si esta Dirección rechaza la petición del empresario, éste tiene derecho a apelar de lo resuelto ante un Tribunal de Comercio compuesto por tres abogados: uno designado por el Ministerio de Economía, otro por el Consejo General del Registro Nacional de Comerciantes y el tercero por el Consejo de Defensa del Estado. Así lo ha dispuesto el artículo 21 de la ley 17.066, de enero de 1969. Se trata, como puede observarse, de un tribunal letrado que da garantías de imparcialidad al empresario apelante, pues éste tiene dentro de él a un representante de sus intereses (el abogado del Registro Nacional de Comerciantes) y a otro abogado enteramente independiente, el del Consejo de Defensa del Estado, capaces ambos de formar mayoría en las decisiones.⁹⁶

La Industria Yarur, uno de los más grandes monopolios textiles del país en contra de los cuales se ordenó requisición, ante la negativa de la Dirección de Industria y Comercio para dejar sin efecto la medida, apela ante el Tribunal de Comercio. Éste, conforme a la ley, declara inadmisibles las apelaciones por tratarse de una requisición fundamentada en razones de regulación económica,

⁹⁴ Ver: Espinosa Fuentes, Raúl, "La requisición de los monopolios textiles y un fallo de la Corte Suprema", en *Revista de la Universidad Técnica del Estado*, número 7, abril 1972, Santiago de Chile, pp. 91 ss., y "La Contraloría General y el proceso de cambios" en la misma revista, pp. 15 y ss.

⁹⁵ Ver de este autor, *op. cit.*, *supra*, nota 32 p. 42.

⁹⁶ Subrayamos la participación de un abogado del Consejo de Defensa del Estado en la composición del Tribunal de Comercio, porque según se explicó antes (ver nota 61) este Consejo daba plena garantía de independencia y de una recta aplicación de la ley.

materia en la cual el criterio gubernativo es soberano, y no de una sanción administrativa, única apelable. Sin embargo, la defensa jurídica de Yarur acude en grado de queja ante la Corte Suprema y obtiene que ésta, desentendiéndose de los principios constitucionales sobre separación de poderes y de la expresa prohibición contenida en el artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales para que los jueces se mezclen en las facultades propias de la administración, ordene al Tribunal de Comercio conceder el recurso de apelación, con ánimo manifiesto de tomar injerencia posteriormente en la decisión que éste adopte, a través de las facultades disciplinarias de que está investida.⁹⁷ Con esta decisión la Corte Suprema contradice sus tesis anteriores, expresadas bajo gobiernos de diferente signo.⁹⁸

En esta forma empieza a generarse, sobre la base de una disputa legal acerca de sus respectivas atribuciones constitucionales, un antagonismo entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial, que va a alcanzar su clímax en los momentos anteriores al golpe militar de septiembre de 1973, momento en que se extrema por ambas partes el tono de la discusión.⁹⁹ Simultáneamente se va agudizando también el conflicto del Poder Ejecutivo con la mayoría del Congreso Nacional, con motivo de las diferencias en la forma y alcance de los vetos presidenciales respecto del proyecto de reforma constitucional de las tres áreas de la economía, como lo indicaremos más adelante.

Este antagonismo con la Corte Suprema mueve al investigador antes citado, von Brunn, a expresar: "El pretexto de tener que otorgar plenas garantías legales a los ciudadanos, sirve al Poder Judicial para mantener a cualquier precio el *status* social, político y económico. Con tal finalidad incluso considera justificadas las transgresiones de competencia."^{99 bis}

Pero los empresarios necesitan contar con una gran variedad de recursos que les permitan escapar a la acción gubernativa; esto los lleva a ensayar nuevas triquiñuelas legales con ánimo de entorpecer las medidas que se aplican a sus empresas en uso de atribuciones administrativas expresas. Con ayuda de funcionarios de la Contraloría que les dan conocimiento de los decretos gubernativos antes de que sean llevados a cabo, se presentan ante los tribuna-

⁹⁷ Fallo de la Corte Suprema de 4 de enero de 1972.

⁹⁸ Novoa Monreal, Eduardo, *op. cit.*, *supra*, nota 36, p. 19.

⁹⁹ Ese antagonismo consta principalmente de las notas de fecha 30 de octubre de 1972, 12 de abril, 7 de mayo, 26 de mayo, 26 de junio y 4 de julio de 1973 de la Corte Suprema y de 12 y 28 de junio y 4 de julio de 1973 del Poder Ejecutivo.

^{99 bis} *Op. cit.*, *supra*, nota 32, p. 44.

les civiles ordinarios anunciando que van a interponer acción judicial para obtener la devolución de la empresa y demandar por daños y perjuicios a los funcionarios responsables, y solicitando que por la vía cautelar se decreten medidas precautorias que impidan continuar el efecto de las resoluciones administrativas. Estas medidas precautorias se hacen consistir en la prohibición al interventor de la industria de realizar los actos para los cuales la ley lo faculta, en forma que quede frustrada su actuación como tal, o en la designación por el juez de otro interventor adjunto, sin cuyo necesario consentimiento aquél no podrá actuar. Para que quede perfectamente en claro que se trata de impedir los efectos de las resoluciones administrativas, de desconocer al interventor gubernamental en ejercicio de sus facultades y de hacer burla de las atribuciones económicas del gobierno, se designa muchas veces como interventor adjunto al propio gerente de la empresa afectada por intervención.¹⁰⁰ Con esto se impide a los interventores gubernativos comprar materias primas, vender productos, contratar personal, disponer de los fondos de la empresa para la continuación normal de las operaciones, etcétera; esto significa que quedan enteramente imposibilitados para cumplir su función y que la industria queda paralizada. Contra la voluntad de la ley, que procura que perturbaciones surgidas en la marcha del sector productivo no perjudiquen la economía nacional disminuyendo la producción, los tribunales chilenos, atentos ante todo a la defensa de los intereses empresariales y con total olvido de las necesidades nacionales (o en algunos casos con clara conciencia de que contribuyen así a desatar el “caos económico” propiciado por el gobierno norteamericano), ayudan a que la oposición política logre su objetivo de paralizar la acción del Gobierno de la Unidad Popular.

Los Tribunales de Justicia han abandonado su papel de juzgar en derecho las controversias temporales surgidas entre los ciudadanos, para utilizar su potestad pública con el fin de impedir el cumplimiento del programa económico de un gobierno legítimo, mediante la conculcación de los principios y normas en que esa potestad se funda.¹⁰¹ Poco antes del golpe militar, los tribu-

¹⁰⁰ Ver: *La Justicia pierde el juicio*, documento especial de Editorial Quimantú, Santiago de Chile, 1973. Ver también Arriagada, G., *op. cit.*, supra, nota 51, pp. 252 y 253. Los jueces civiles que ordenan precautorias destinadas a anular las decisiones gubernativas son, entre otros, Gabriel Ogalde, Eduardo Avello, Raúl Guevara y Humberto Espejo.

¹⁰¹ Es de notar que algunos jueces aplican correctamente la ley y niegan las medidas precautorias solicitadas por los empresarios, pero son la excepción. Curiosamente y tal vez por ello, en los casos en que la designación de tribunal que debe conocer de la ma-

nales han dado curso a sesenta medidas precautorias de esta clase solicitadas por los empresarios.¹⁰²

Los denodados esfuerzos del Consejo de Defensa del Estado por obtener que se respete la ley y sean dejadas sin efecto dichas medidas, se estrellan contra la firme decisión de los jueces de todos los niveles y, principalmente de los magistrados superiores, de frustrar las medidas gubernativas por medio de un abuso de poder en contra del cual no existe recurso judicial alguno al cual acudir, desde los que colaboran en él hasta las más altas jerarquías del Poder Judicial. En esta lucha, sin embargo, el Consejo de Defensa del Estado va a señalar todos los argumentos jurídicos que demuestran la violación legal en que incurren los tribunales y la forma como éstos quebrantan la Constitución al oponerse a la acción del Poder Ejecutivo o tratar de esterilizarla, dentro de un ámbito que es de la exclusiva competencia de éste.¹⁰³ Los razonamientos más importantes, apoyados en los artículos 4, 60, 71, 80 y 87 de la Constitución Política y artículo 4 del Código Orgánico de Tribunales insisten en que si la ley entrega a la decisión del Poder Ejecutivo la orden de reanudación de faenas, de designación de interventor y de requisar industrias, atribución que es conferida a ese Poder para que mediante ella pueda gobernar al país y proveer a su mejor administración, está vedado a todo otro poder o autoridad interferir en esa clase de resoluciones o en su cumplimiento, porque de otro modo invadiría competencia que le está asignada a otro poder público. Además, se objeta que a pretexto de medida asegurativa destinada a permitir la ejecución de una sentencia futura que pueda favorecer al demandante, se disponga una medida precautoria que importa dar de antemano toda la razón al empresario particular que demanda; también se expresa que el Poder Judicial pretende constituirse en un verdadero co-ejecutivo paralelo dentro del gobierno del país.

La imaginación y fertilidad de recursos de los poderes económicos privados no descansa y es así como descubren otra nueva vía, también con la colaboración del Poder Judicial, para inutilizar el ejercicio de las atribuciones gubernativas: la ingerencia de los tribunales penales en las industrias intervenidas, con el fin

tería se hace mediante sorteo, éste se inclina notoriamente hacia los tribunales dispuestos a otorgar las medidas precautorias.

¹⁰² Ver: Arriagada, G., *op. cit.*, *supra*, nota 51, pp. 252 y 253.

¹⁰³ La firme posición del Consejo de Defensa del Estado en contra de la extralimitación abusiva de los tribunales en esta materia consta de las numerosas presentaciones escritas que hace en los diversos juicios y procedimientos que se inician. Aun cuando estas presentaciones llevan solamente la firma de su presidente, ellas son consultadas previamente a la corporación y aprobadas por ésta, como consta de las actas respectivas.

de impedir a los interventores oficiales el desempeño de sus facultades.¹⁰⁴ El mecanismo empleado es el siguiente: en los casos en que la intervención ha sucedido a una paralización de una industria por haber sido ocupada ésta por sus trabajadores, el empresario denuncia a la justicia criminal que éstos han perpetrado el delito de usurpación de inmuebles; el juez comienza la instrucción del sumario correspondiente y dentro de las primeras medidas que adopta está la de clausurar la fábrica e impedir la entrada a ella de toda persona, incluso del interventor que designa el gobierno con el fin de que proceda a la reanudación de faenas con arreglo a la ley. La medida judicial, directamente encaminada a hacer imposible que el Poder Ejecutivo pueda ejercitar sus atribuciones propias se mantendrá por tiempo indefinido. Si el interventor quiere entrar a la fábrica a desempeñar sus funciones de tal, será procesado por los mismos tribunales como autor de desacato a la justicia.¹⁰⁵ ¡Así actúa un Poder Judicial que más adelante, en ánimo de legitimar el golpe militar de septiembre de 1973, va a sostener que el Gobierno de la Unidad Popular desconocía su independencia y sus prerrogativas de poder público!

Para que pueda apreciarse en mejor forma el propósito que va envuelto en estas actuaciones abusivas de los tribunales, conviene agregar que éstos mismos, poco tiempo antes de que asumiera el gobierno la Unidad Popular, bajo la presidencia anterior, han decidido, en sentencias razonadas, que no tienen facultad para actuar en casos semejantes. En efecto, en el caso de la ocupación de las fábricas Indelmac por sus trabajadores, en el año 1969, los ejecutivos de esa empresa intentan una querrela criminal por usurpación de inmuebles. Pues bien, el mismo juez que tres años después va a llevar adelante acciones de esta especie como un pretexto para impedir la reanudación de labores bajo dirección administrativa, declara que “la ocupación material que los obreros querrellados han hecho de las fábricas cuya tenencia dice el querellante que detentaba, *no constituye delito de usurpación*, sino una situación de hecho”. Este fallo es confirmado por la Corte de Apelaciones de Santiago, ante la cual apelan los ejecutivos. La Corte Suprema expresa su conformidad con la tesis indicada al resolver el recurso de queja 197-70 que éstos interponen ante ella. ¡Es que son tiempos en que los tribunales, integrados por funcio-

¹⁰⁴ Arriagada, G., *op. cit.*, *supra*, nota 51, p. 181.

¹⁰⁵ Es lo que sucedió en el caso de la importante Fábrica de Enlozados S. A. El juez penal que prohibió el acceso al interventor gubernativo se llama Hernán Cornejo.

narios conservadores bien seleccionados por la poderosa Corte Suprema, no se sienten inquietos por la política gubernamental!

Pero toda la acción de oposición al gobierno que se realiza desde las altas funciones públicas se entrelaza. El contralor general de la República va a esgrimir un argumento del mismo origen para objetar la legalidad de numerosos decretos de reanudación de faenas y de intervención, pues sostendrá que la ocupación de fábricas por sus trabajadores (que hemos visto que no constituía delito antes del gobierno de Allende en opinión de los tribunales) es una acción delictuosa y, como tal, constituye un "ilícito penal"; siendo así, no corresponde que el gobierno decrete la puesta en marcha de la industria, pues solamente toca actuar en caso semejante a los tribunales. Para esta posición de nada sirve ni el texto de la ley, que autoriza a implantar la reanudación de labores al gobierno en caso de paralización de ellas por cualquier causa, ni el espíritu de la ley que es impedir que cese o se reduzca la producción en industrias vitales para la economía nacional.¹⁰⁶ Hasta los jueces civiles empiezan a ordenar devolución de fábricas requisadas a sus propietarios, apoyándose en que "un organismo del Estado no puede fundar sus decisiones en circunstancias de carácter delictivo".¹⁰⁷

Tanto entrelazamiento armónico entre funcionarios con poco contacto normal entre sí indica la presencia necesaria de un coordinador. ¿Es acaso difícil señalarlo?

Sucede, en algún caso, que pequeños accionistas de una gran sociedad anónima industrial que ha sido intervenida, perjudicados por la paralización de la industria que significa la medida precautoria, puesto que obsta a la reanudación de las faenas, pidan protección al Superintendente de Sociedades Anónimas, alto funcionario que en virtud de una ley anterior al gobierno de Allende ha sido dotado de facultades amplísimas para fiscalizar a esta clase de sociedades y para corregir las decisiones del correspondiente Consejo Directivo o de la Gerencia, cuando las estime perjudiciales a los intereses de los accionistas.¹⁰⁸ El superintendente mencionado acoge el reclamo de esos accionistas y ordena dejar sin efecto, conforme a sus facultades, el acuerdo de los ejecutivos de

¹⁰⁶ Ver: Espinosa Fuentes, Raúl, "La Contraloría General...", en *op. cit.*, *supra*, nota 94; y Novoa Monreal, Eduardo, *op. cit.*, *supra*, nota 36.

¹⁰⁷ Se trata de la importante empresa textil Rayón Said S. A. y el juez civil que dispone de la devolución se llama Gabriel Ogalde. Ver Arriagada, G., *op. cit.*, *supra*, nota 51, p. 182.

¹⁰⁸ Es la reforma de la Ley sobre Sociedades Anónimas, promulgada en julio de 1970, durante el gobierno de Frei.

solicitar la medida precautoria judicial. Como puede advertirse, no se trata de una determinación que esté dirigida a enervar la medida judicial sino que va al origen mismo de la medida, pues anula el acuerdo destinado a pedirla, emanado de quienes representan a la sociedad y dicen obrar en interés de ésta. En el fondo, se trata de que la medida realmente perjudica a la sociedad y a sus accionistas y de que quienes la promueven no cumplen debidamente su mandato de administración. Pues bien, para hacer nugatorio el ejercicio de las facultades del superintendente de sociedades anónimas los ejecutivos de la empresa interponen en su contra una acción criminal que hacen consistir en que ese funcionario ha usado dolosamente sus facultades y que impide el ejercicio del derecho de petición. Dentro de la investigación que el juez penal ordena por estos pretendidos delitos, expide una orden al superintendente “para que se abstenga de aplicar cualquier multa por presunto incumplimiento de las instrucciones” que éste ha dado a los ejecutivos de la empresa. ¿Podría indicarse un caso más claro de invasión de las atribuciones legales de las autoridades administrativas por un tribunal de justicia cuya competencia no le permite ocuparse de cuestiones contencioso-administrativas? ¿No aparece allí evidente el abuso con que un juez se inmiscuye en el ejercicio de atribuciones gubernativas en un aspecto en que la ley tuvo el propósito decidido de no someter la resolución administrativa a revisión judicial?¹⁰⁹ Pero en el Chile de 1973 la toma de posición política por los jueces ha llegado a un grado en que no hay ninguna medida que no estén dispuestos a adoptar, aunque sea con manifiesto abuso de sus funciones, con el fin de hacer imposible al gobierno de la Unidad Popular el cumplimiento de su programa de política económica.

Como si todo lo anterior no fuera suficiente para demostrar esa aberrante confabulación producida entre el poder económico de la derecha política y los tribunales de justicia del país, vamos a señalar otras pruebas de ella, que si bien pueden producir hastío por su superabundancia, constituyen una útil advertencia acerca de la capacidad de multiplicación de recursos astutos que es capaz de poner en práctica una derecha política y económica que defiende sus intereses.

Con el fin preciso de provocar la insolvencia de empresas que van a ser integradas al área de propiedad social, las organizaciones empresariales idean otras tretas que también reciben entusias-

¹⁰⁹ Ver: *op. cit.*, *supra*, nota 100, pp. 8, 34, 35 y 86.

ta apoyo de los tribunales. Una de ellas es la de aumentar rápida y desmedidamente los sueldos de todo el personal directivo de la empresa. Por ejemplo, un gerente que ganaba 6 000 escudos mensuales ve aumentada su remuneración en muy pocos días a 80 000 mensuales. Acto seguido los beneficiados son “despedidos” o se retiran voluntariamente de la empresa, a raíz de lo cual interponen cobros judiciales por cantidades millonarias en contra de la firma, cobros que los tribunales ordenan pagar.¹¹⁰ Es un método sencillo, aunque indirecto, de hacer imposible la prosecución de las actividades productivas.

Es evidente, como se desprende con claridad de estas líneas, que todos estos expedientes irregulares utilizados por los empresarios privados no habrían podido poner obstáculo al proceso económico impulsado por el gobierno de la Unidad Popular, si el Poder Judicial y el contralor general de la República se hubiesen mantenido dentro de la posición que les imponían las leyes vigentes y sus obligaciones funcionarias propias. No siendo así, cada nuevo subterfugio, amparado y aderezado jurídicamente por esas autoridades, se convertía en un real escollo para dicho proceso, que por añadidura va desmoronando la dilatada tradición cívica e institucional del país.

Ante tanta maniobra obstructiva ocasionada por la acción de los tribunales y del contralor, el gobierno de la Unidad Popular, en lugar de denunciar al país este planificado sobrepasamiento por aquéllos de sus atribuciones, como actos francamente atentatorios en contra de la legalidad y como actuaciones de manifiesto sentido subversivo y, por ende, delictuosos, va a dar un nuevo paso que demuestra su empeño por conservar la institucionalidad establecida hasta el límite de sus posibilidades. A fines de 1972 el Poder Ejecutivo solicita al Consejo de Defensa del Estado una fórmula jurídica que permita proseguir normalmente la tarea gubernativa. En informe número 647, de 6 de diciembre de 1972, que emite dicho Consejo con la aprobación de la unanimidad de sus integrantes, se señalan las escasísimas formas que existen para resolver el problema, atendida la actitud de tribunales y contralor, pues las únicas viables habrían de requerir el consentimiento de las directivas empresariales, ya enteramente obstinadas en su propósito de hacer imposible al gobierno legítimo el ejercicio de sus facultades. No hay, por consiguiente, fórmulas practicables.¹¹¹

¹¹⁰ *Idem*, pp. 24, 25 y 32. El caso se da en la empresa Indugas y se repite en varias otras.

¹¹¹ Archivo interno del Consejo de Defensa del Estado.

Esta consulta jurídica del gobierno de la Unidad Popular es una demostración del grado hasta el cual han llegado los tropiezos pseudamente jurídicos opuestos por el Poder Judicial y el contralor, y de los sacrificios que ese gobierno está dispuesto a hacer para salvar la democracia chilena. Todo ello sin contar con que prueba la escrupulosa voluntad del gobierno de Allende de ajustarse a las reglas jurídicas pertinentes hasta el extremo posible.¹¹²

Esta sencilla exposición de lo sucedido con la política económica del gobierno de la Unidad Popular en el plano de la estatización bancaria y de la formación del área de propiedad social, permite ciertamente obtener lecciones útiles acerca de la real factibilidad de llevar adelante una transformación profunda de un régimen económico capitalista dependiente y de imponer una política económica de auténtico servicio de los intereses populares, dentro del marco de la juridicidad propia de ese régimen, por avanzada que ella sea, en tanto subsistan o prevalezcan criterios jurídicos tradicionales y permanezca vivo el poder económico de las clases dominantes. La agresiva capacidad de reacción de este último, su control de los medios de comunicación masiva y la colaboración de gentes que lo sirven y que están instaladas dentro del aparato del Estado harán de una tarea de esta especie una simple quimera.

Nuestro voto más ferviente es que esta enseñanza sea aprovechada.

¹¹² La constitución del área de propiedad social que procuraba el gobierno de la Unidad Popular originó la tramitación de una reforma constitucional, a partir de octubre de 1971, conforme a dos criterios antagónicos, el de la oposición política y el del gobierno, expresados ambos en sendos proyectos de contenido divergente que fueron propuestos al Parlamento en forma casi simultánea.

La mayoría parlamentaria de oposición aprobó el texto que ella apoyaba, redactado por los senadores demócrata-cristianos J. Hamilton y R. Fuentealba, conforme al cual quedaban sin efecto las medidas adoptadas por el gobierno de la Unidad Popular; no podía incorporarse al área ninguna empresa sin aprobación del Congreso y se le retiraban al presidente de la República las facultades legales en materia económica de que habían gozado todos los presidentes anteriores. Como puede verse, este proyecto era una forma de impedir la constitución del área de propiedad social.

En uso de sus atribuciones constitucionales, el presidente Allende vetó este proyecto aprobado por el Congreso. Este veto suscitó una disputa muy tensa a nivel constitucional entre el presidente de la República y la mayoría del Congreso Nacional. Ella fue explotada por la oposición para sostener que el Ejecutivo se negaba a aplicar los preceptos constitucionales y se convirtió finalmente en un grave conflicto de poderes. La posición mayoritaria del Congreso fue uno de los antecedentes invocados posteriormente por los militares golpistas para justificar el derrocamiento del presidente Allende.

Como esa pugna y ese conflicto fueron planteados a nivel puramente jurídico, no parecen caber propiamente en este trabajo, destinado a mostrar los inconvenientes que surgen en un país capitalista dependiente para el cumplimiento de una política económica destinada a alterar en importante medida sus estructuras. Sobre esa controversia jurídico-constitucional existen ya varios comentarios; su importancia probablemente originará otros más.