

EXPROPIACION EN LA INDUSTRIA, SEGUN DECRETO LEY 520

A. CARACTERÍSTICAS DE LA EXPROPIACIÓN EN LA INDUSTRIA

1. *Introducción*

Los caracteres más sobresalientes de la expropiación industrial se refieren a la intervención estatal, destinada a vigilar los intereses económico-sociales de la nación, la que se va haciendo cada vez más irreversible, al punto que ya no se discute su procedencia, sino más bien el grado en que ella debe producirse, con relación a la situación económica de los distintos países.

Frente a la situación económica de un país, el Estado puede actuar en diferentes formas con respecto a la propiedad privada: puede hacer suyo la totalidad de los recursos económicos de la nación, como sucede en los países socialistas, o bien puede tomar parte de ellos y dejar actuar a los particulares en el resto, como ocurre con algunas variantes en las naciones occidentales. Al respecto, el profesor Aramayo señala "No somos enemigos de la intervención estatal, la estimamos indispensable en la época que vive el mundo. Pero queremos que esa intervención sea regulada por la ley, y que las garantías que la Constitución establece queden perfectamente a salvo"¹, precisando que una ley que de manera amplia y genérica, faculta a la autoridad para realizar todo tipo de intervenciones en la actividad económica de los individuos, no cumple con aquel requisito, y agrega "por esa vía se puede expropiar sin indemnización y se vulnera el Derecho de propiedad; se pueden fijar precios arbitrarios y llevar a la ruina a los productores y comerciantes; se pueden clausurar y requi-

¹ O. Aramayo, *Grandezas y Miserias de una Legislación*, en REFORMAS URGENTES A LA LEGISLACIÓN FUNDAMENTAL DEL PAÍS, 147 (1963).

sar establecimientos industriales y comerciales, sin que el afectado tenga cómo hacer valer su derecho si la medida es injustificada; se puede impedir el libre movimiento de las mercaderías y, con ello, atentar contra el Derecho al trabajo y a la industria. Más adelante agrega el Sr. Aramayo "en estas materias y especialmente cuando a través de intervenciones estatales pueden resultar afectados derechos básicos del individuo, la ley debe ser precisa y clara, la autoridad debe obrar sobre la base de atribuciones específicas, y resultan peligrosas las leyes amplias que representan verdaderas cartas blancas, de acuerdo con las cuales los derechos de los particulares quedan entregados al simple arbitrio de los gobernantes o de un simple funcionario".

La expropiación, según el D.L. 520, es precisamente una de aquellas instituciones que habiendo nacido jurídicamente en forma irregular, a impulso de las reivindicaciones sociales de esa época, ha estado desde entonces en conflicto con las normas del derecho tradicional. Ella consagra facultades amplias para su empleo por la autoridad administrativa, tan amplias que bien puede llegar a lesionar garantías básicas, como el derecho de propiedad, derecho al trabajo, como de hecho sucedió con las expropiaciones en las industrias textiles durante el régimen de la Unidad Popular, donde se expropió sin ni siquiera iniciar juicio para determinar el monto de la indemnización.

2. Breve reseña histórica del D.L. 520

La fuente legal de la expropiación, como medida de regulación económica, se remonta entre nosotros al D.L. 520, del mes de agosto de 1932, dictado por el gobierno de facto que encabezaba la llamada República Socialista en aquella época. La orientación de este cuerpo legal evidencia una clara protección de los intereses colectivos de los consumidores frente al interés particular de productores y comerciantes, contemplando esta legislación todo un sistema de control estatal del comercio interno y de la producción de aquellos artículos que por sus características se declaran por la autoridad como "esenciales, de primera necesidad o de uso o consumo habitual"², todo ello con el objeto de asegurar a los habitantes de la república las más convenientes condiciones económicas de vida". Se trata, en general, de una legislación destinada a controlar la producción y comercialización de todos los productos que la autoridad les dé el carácter de esenciales.

Para llevar a cabo esta finalidad se necesitaba de un organismo dotado de amplios poderes, el que fue creado con el nombre Comisariato General de Subsistencias y Precios, que debía ocuparse de controlar directamente la producción y distribución de los artículos de primera necesidad,

² D.L. 520, Art. 3.

de modo que ellos fueran producidos en suficiente cantidad y elaborados según la calidad que el Estado considerara conveniente.

Paralelamente se establecieron diversas sanciones para las infracciones cometidas por los productores de dichos artículos que dijera relación con la no producción o con el incumplimiento de las cantidades, calidades y condiciones que determine este organismo creado específicamente para controlar.

Las facultades del Comisariato General de Subsistencias y Precios pasan por medio del Decreto N° 1.262, de 18 de noviembre de 1953, a otro organismo denominado Superintendencia de Abastecimientos y Precios, según lo dispuesto en el D.F.L. N° 173 de ese mismo año, y con posterioridad son radicados en la Dirección de Industria y Comercio, en virtud de lo prescrito en el D.F.L. N° 242, de 1960, sin que dichas facultades sean atenuadas en su rigor. Por el contrario, desde 1932 han sido complementadas y adicionadas. Considerando estas sucesivas y variadas reformas, el Presidente de la República, en uso de sus facultades extraordinarias, conferidas por la Ley 11.151, refundió en un solo texto las disposiciones primitivas y posteriores del D.L. 520. Tal finalidad fue cumplida por el Decreto Supremo N° 1.262 del Ministerio de Economía, expedido el 18 de noviembre del año 1953.

Ahora bien, los mecanismos expropiatorios creados por el D.L. 520, cuyo objeto será asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida, y esta finalidad determinada se obtendrá, de preferencia, mediante la adquisición y el control de la calidad y precios de los artículos o bienes declarados esenciales, para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, son los siguientes:

a) El Art. 5° del D.L. 520 (Art. 64 del D.S. N° 1.379 y 5° del D.S. 1.262) dice: "Todo establecimiento industrial o comercial (y toda explotación agrícola), que se mantenga en receso, podrá ser expropiado por el Presidente de la República, a solicitud de la Dirección de Industria y Comercio, previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado".

b) El Art. 6° del D.L. 520, de 1932 (Art. 65 del D.S. N° 1.379 y 6° del D.S. 1.262), expresa que: "El Presidente de la República, a propuesta del Director de Industria y Comercio, podrá imponer a los productores la obligación de producir y elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine". En este artículo se contempla un caso distinto de expropiación; aquí ésta tiene un verdadero carácter punitivo.

e) Por el Art. 66 del D.S. N° 1.379 (Art. 154 de la Ley N° 16.464), se sanciona "en la forma prevista en los artículos 5° y 6° y 25, letra d) del D.S. 1.262 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de 18

de noviembre de 1953" (Art. 5º y 6º del D.L. 520) a los productores y distribuidores mayoristas de artículos declarados de primera necesidad que por cualquier procedimiento: 1) Se niegan injustificadamente a mantener un ritmo normal de producción; 2) Mantengan "stocks" ocultos, o 3) Especulen con los precios.

Produciendo con esto "deficiencias en el abastecimiento de la población", agrega la norma aludida. Las sanciones procederían cuando aquellas deficiencias se provoquen por cualquiera de las actitudes señaladas o por la ocurrencia de varias de ellas.

Nace de este modo la expropiación como medida destinada a regular y sancionar determinados actos ilícitos que impiden que se mantenga un equilibrio en la producción o elaboración o distribución de artículos declarados de primera necesidad, sin perjuicio de otras regulaciones o sanciones.

En el primer caso de expropiación, es decir, en el que la causal es el receso, se ha elaborado una doctrina que ve en la expropiación una medida de regulación económica que persigue impedir la paralización en la producción de establecimientos industriales y comerciales que tengan las condiciones señaladas en el D.L. Nº 520.

En el segundo y tercer caso, es decir, cuando la causal de expropiación sea el incumplimiento de producir ciertos artículos con las condiciones fijadas por el Estado, o que el productor se niegue a mantener injustificadamente un ritmo normal de producción, mantenga stocks ocultos o se especule con los precios, se observa la aplicación de una medida sancionatoria, cuya finalidad también es impedir que se produzca una irregularidad en la producción y distribución de estos artículos.

Esta distinción, sin embargo, no tiene mayor importancia desde el punto de vista económico, ya que a ambos casos la expropiación persigue satisfacer en forma regular y continua las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, controlando las industrias que se dediquen a la producción de esta clase de bienes y en las cuales se configuren las causales señaladas.

3. *La expropiación como medida de regulación económica*

La expropiación como medida de regulación económica procede no para sancionar al productor incumplidor o rebelde, sino para regular y controlar la producción y el abastecimiento de los artículos declarados de primera necesidad, en el caso de que el establecimiento industrial o comercial se mantenga en receso, es decir, se encuentre el establecimiento en un estado de no producción o paralización de sus actividades comerciales o de una evidente marcha lenta de sus trabajos, siendo sus condiciones aptas para el trabajo.

El fin de esta medida es regular la producción de estos artículos para evitar que se produzca un desequilibrio en el mercado, y como consecuencia desabastecimiento de estos artículos y, por lo tanto, alza en los precios.

Haciendo uso de esta legislación, durante el gobierno de la Unidad Popular, se procedió a las expropiaciones de las Industrias Textiles: "Fábrica de Paños Bellavista Tomé", "Lanera Austral", "Paños Fiap Tomé", "Fabrilana" y otras, por haberse demostrado, según informe de la Dirección de Industria y Comercio, que se habría configurado en ellas el receso de su actividad productiva, además, del informe previo y favorable del Consejo de Defensa del Estado. Cabe decir aquí, que estas medidas se aplicaron más por razones políticas que por razones económicas, ya que el propósito del gobierno era la socialización de la producción, y un uso desvirtuando de este artículo permitía su traspaso al área estatal. Tenemos, por ejemplo, que de conformidad con este artículo se solicitó por la Dirección de Industria y Comercio la expropiación de la textil "Lanera Austral", al Presidente de la República y éste por medio del Decreto N° 104, de 19 de febrero de 1971, lo envió a la Contraloría General de la República, la que se abstuvo de dar curso al Decreto del Presidente, mediante Oficio N° 1.055, de 11 de febrero de 1971, que disponía la expropiación de la textil "Lanera Austral" de Punta Arenas, debido a que la industria cesó en sus actividades productivas, como consecuencia de la ocupación realizada por doce empleados de un total de veinte, y de dos obreros de un total de setenta y uno. En estas condiciones, y como la ocupación de un establecimiento industrial o comercial no configura un "receso" en los términos de la ley que autoriza la expropiación y, por ende, aunque se prolongue, tampoco tipifica un receso mantenido, el Organismo Contralor se encontró en el deber de abstenerse de tomar razón del decreto. A pesar, de esto, se decretó la expropiación de "Lanera Austral", mediante un decreto de insistencia del Supremo Gobierno.

Con este decreto de insistencia, y con muchos otros que usó el gobierno de la Unidad Popular, se evidencia el mal uso que se hizo del D.L. 520, puesto que se utilizó como "la vía legal para el socialismo", privándolo de su carácter excepcional de contralor económico, en caso de receso de industrias básicas.

Con respecto a este tipo de actos administrativos, el profesor José Rodríguez Eliazondo³ comenta en su libro "Protección Jurisdiccional de los administrados" que "La válvula de escape para la arbitrariedad administrativa, revestida de formas jurídicas, está en la poco frecuente determinación positiva del fin de los actos administrativos. El fin, que es la realización del interés público específico de cada acto, está contemplado en la ley,

³ J. RODRÍGUEZ, PROTECCIÓN JURISDICCIONAL DE LOS ADMINISTRADOS, 77.

implícitamente la mayoría de las veces. Un acto que viole ese fin es un acto ilegal, pero a diferencia de los demás casos examinados, la prueba de la ilegalidad es sobremanera problemática. Como consecuencia de esta arbitrariedad, se puede incurrir en un exceso de poder como vicio del acto administrativo, configurándose la "desviación de poder", que se define como aquella irregularidad que se produce cuando una autoridad en ejercicio de su competencia, observando las formas legales, ajustando el contenido de su acto a la ley y obrando sobre la base de presupuestos ciertos, hace uso de sus prerrogativas con fines distintos a los que la ley tuvo en vista al conferírseles. La desviación de poder es una irregularidad de difícil probanza, debido a que es un vicio que sólo se presenta en el ejercicio de la facultad discrecional de la administración.

Agrega Rodríguez Elizondo que "el fin del acto administrativo debe corresponder al fin de la ley y que en caso de que no corresponda surge el vicio denominado desviación de poder. La primera tarea, entonces, para descubrir la irregularidad consiste en determinar el fin de la ley. La competencia, las formas, el contenido y los presupuestos del acto se encuentran determinados claramente en la ley, no sucede lo mismo con la finalidad. De repetir que la finalidad de la ley es el interés general o público, no decimos nada, pese a creer que lo decimos todo. La noción de interés general o público es muy imprecisa y variable y está constantemente determinándose a través del tiempo. Su amplitud nos conduciría a considerar el fin de la ley y del acto administrativo desde una perspectiva negativista: como prohibición de perseguir fines de interés privado o personal".

"Lo cierto es que cada norma tiene una finalidad específica primaria, que se traduce en último término en la persecución del interés público. Como a menudo esta finalidad va implícita en la norma, o está explicada en los motivos que la precede, se suscitan problemas de interpretación. Pocas son las normas que exponen su fin en el texto. Esta finalidad específica primaria nos permite hablar de una "tipicidad" de los actos administrativos. Ningún acto puede perseguir un fin que no sea de interés público —esto es elemental—, pero tampoco puede perseguir un fin de interés público distinto del específico que le corresponde, habida consideración de la norma de donde emana el poder del administrador".

De este modo se nos aclara, ante la norma en estudio, el problema de la interpretación de cuál es el objetivo o fin perseguido con la aplicación del Art. 5º del D.L. 520. Del tenor literal del Art. 4º del D.L. 520 se desprende que esta legislación es de uso excepcional, ya que sólo se utilizará para "el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo...". Se podrán expropiar las industrias que produzcan bienes esenciales y que se encuentren en receso. La finalidad de la norma

será el mantener una producción adecuada a un buen abastecimiento y que en circunstancias muy calificadas, si se origina paralización de faenas de establecimientos que producen bienes tan importantes para el pueblo, puede el Estado expropiarlas para satisfacer él estas necesidades, ya que el particular no las puede realizar. Darle otro sentido, y con ello otro fin a la norma, es desviarla de su objetivo, por lo que su aplicación indebida es contraria a derecho. Su uso es excepcional y restringido, por lo que cada caso se examinará muy individualmente.

4. *La expropiación como medida sancionatoria*

El Art. 6° del D.L. 520 (6° del D.S. N° 1.262) contempla un caso diferente de expropiación, aquí ésta tiene un verdadero carácter punitivo o sancionatorio, aunque persiga el mismo fin que el artículo anterior.

En el Art. 6°, inciso 1° del D.L. 520, se faculta al Presidente de la República, a propuesta del Comisariato General (hoy, Director de la Dirección de Industria y Comercio), para imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine.

El incumplimiento de esta imposición puede autorizar para expropiar el establecimiento o empresa del productor rebelde, todo, sin perjuicio de las demás sanciones que establece esta ley.

Como antecedente previo, cabe advertir que para que un bien tenga la calidad de esencial o de producto de primera necesidad basta:

a) El simple hecho de que se incorpore a la lista de aquellos "que sirvan de base a la determinación del Índice de Precios al Consumidor", como prescribe el Art. 153, inciso 2° de la ley N° 16.464.

b) Por la declaración expresa del Presidente de la República, o a propuesta del Director de Industria y Comercio, manifestada en un Decreto Supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, según lo dispuesto en los Arts. 21 del D.S. N° 1.262, de 1953, y del D.S. 338, de 1945.

Siempre que se lo proponga el Director de Industria y Comercio, el Presidente de la República puede declarar de primera necesidad cualquier artículo, aunque no lo sea, y a la inversa darle el carácter de suntuario o prescindible. La facultad del ejecutivo en esta materia es amplia, por lo que debe ser usada en forma discrecional y razonable, para evitar caer en los vicios que anteriormente se mencionó. Con esta legislación el gobernante está facultado para obligar a cualquier establecimiento industrial o comercial a producir y elaborar artículos de primera necesidad, con arreglo a un plan imperativo y forzoso que consulte cantidades, calidades y demás condiciones que estime conveniente establecer para asegurar la subsistencia del pueblo.

Tan bastas atribuciones permiten al Poder Ejecutivo planificar en la empresa productora, previa petición del Director de la Dirección de Industria y Comercio, todo el proceso elaborador de artículos de primera necesidad.

Si el establecimiento industrial o comercial cumple estrictamente el plan o programa que se le impone, se logrará el objetivo socioeconómico perseguido con la medida; al empresario sólo le corresponde obedecer ante esta orden, razón por la que ésta debe ser justa y, además, debe serle conveniente para su empresa; de lo contrario no seguirá con ella y deberá ser el estado el administrador de ella, con todas las consecuencias comentadas en el primer capítulo de esta memoria. También puede suceder que el empresario no cumpla con la orden, y en este caso pasará a ser remiso o renuente, configurándose el delito económico y se convertirá en lo que el inciso 2º del Art. 6º llama "productor rebelde", configurándose la causal expropiatoria. El Estado puede, sin perjuicio de las demás sanciones que establece la ley, expropiar el establecimiento, previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado.

La ley exige como elemento que configure el delito un incumplimiento de la obligación de producir determinados productos en las cantidades y calidades que el Estado le señale, y este incumplimiento le debe ser imputable al empresario. La expresión "productor rebelde" que aplica la ley confirma lo dicho, pues no está en rebeldía quien se encuentra imposibilitado de cumplir una obligación por circunstancias ajenas a su voluntad, como por ejemplo, cuando existe escasez de materia prima. La facultad discrecional del gobernante no le permite exigirle al productor más de lo que éste puede producir, porque si así lo hace estaría creando una nueva causal de expropiación que sería absolutamente arbitraria, y como consecuencia injusta, razón por la cual no está obligado a obedecer el productor. De hecho, este artículo fue usado en forma abusiva durante el régimen de la Unidad Popular, llegándose a sustituir el régimen de libre empresa por el de una empresa estatal, debido a que la gran mayoría de los productos pasaron a tener la calidad de esenciales, y por esto el Ejecutivo le fijaba márgenes de producción, calidades y precios. Con ello se acabó la libre empresa, y el Estado pasó a ser el productor, trayendo como consecuencia el desabastecimiento de ellas. En muchos casos la Contraloría General de la República no tomó razón de los decretos del ejecutivo por encontrarlos ilegales, pero éste impuso su voluntad de expropiar por medio de los decretos de insistencia, ante el cual la Contraloría está obligada a tomar razón del decreto ilegal.

B. CAUSALES NECESARIAS PARA EXPROPIAR SEGÚN EL DECRETO LEY 520

5. *Requisito previo a toda expropiación*

Como primer requisito a toda expropiación se necesita una situación circunstancial, y ella es "las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo", y por esto se declaran de utilidad pública industrias y establecimientos que produzcan bienes esenciales. Se necesita obtener con la expropiación una utilidad pública o un interés social. Sólo estos establecimientos se pueden expropiar según el D.L. 520.

La expropiación de predios agrícolas se rige por la ley de la Reforma Agraria.

En cada caso deberá analizarse si se obtiene la utilidad pública perseguida o existe otro modo de solucionar el problema en forma menos rigurosa que trasladando el dominio del establecimiento de manos de un particular, o grupo de particulares, al dominio estatal.

En el capítulo anterior se señalaron las normas vigentes que le dan a un bien la categoría de esencial o de interés social.

6. *Causal para expropiar según el Art. 5º del D.L. 520*

De conformidad al Art. 5º de este Decreto Ley "Todo establecimiento industrial o comercial que se mantenga en *receso*, podrá ser expropiado por el Presidente de la República, a solicitud de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios (hoy DIRINCO), previo informe favorable del Consejo de Defensa Fiscal".

Como primer requisito de orden administrativo se requiere una presentación de la Dirección de Industria y Comercio al Presidente de la República. En ella, se debe de individualizar el establecimiento industrial o comercial, que es objeto del requerimiento, y señalar la causal de expropiación que lo afecta. Si la causal invocada es la del Art. N° 5, o sea el *receso*, se debe mencionar que sus condiciones técnicas e industriales son aptas para el desarrollo normal de sus actividades, y que el *receso* es producto de la negligencia o abandono del empresario y que acarrea como consecuencia el desabastecimiento de los artículos por ella elaborados o comercializados, privando además a la economía del país de una fuente de trabajo.

Agrega el Art. 5º, como requisito expropiatorio, el informe previo favorable del Consejo de Defensa del Estado. Este informe es elaborado por los abogados del Consejo, y en él se analiza la situación económica y laboral de la empresa y se deja constancia de su estado actual desfavorable si así lo es.

La causal más importante de este artículo, y que la distingue del Art. N° 6, es el *receso* producido en el establecimiento.

Como la expresión "que se mantenga en receso" no ha sido definida ni precisada por el legislador, hay que dar a esas palabras el significado que les atribuye el léxico. La voz "receso" tiene en el diccionario de la Real Academia las siguientes acepciones en lo que interesa: "suspensión, cesación, vacación". De donde sería perfectamente legítimo afirmar que un establecimiento industrial o comercial en receso es todo aquel que ha suspendido sus actividades o ha cesado en ellas. Mas, para que exista motivo habilitante de la expropiación, ¿resulta indispensable que el receso sea absoluto o es suficiente que tenga un alcance parcial? El problema se presta a discusiones por falta de precedentes en uno u otro sentido, a causa de no haberse utilizado el procedimiento expropiatorio examinado, porque no hay duda que la suspensión parcial de actividades en una empresa productora de artículos de primera necesidad trae, evidentemente, efectos perturbadores de mayor o menor magnitud en el ámbito socioeconómico del país, pues no sólo perjudica a la masa consumidora al restarle medios de satisfacer en forma normal sus necesidades, sino que daña y distorsiona la economía misma en lo que concierne al proceso productivo de bienes esenciales.

Es obvio que al remitimos al receso parcial nos estamos refiriendo al receso de este tipo que se produce en una determinada empresa con detrimento cierto y efectivo de su capacidad productora. Y es sobre esta base que nos inclinamos a pensar en la procedencia y admisibilidad de un receso parcial, como causa justificadora de la expropiación que se comenta.

Con respecto a las causales que provocan el receso, se necesita una cesación deliberada de la producción por parte del empresario, ya que los recesos producidos por conflictos laborales no constituyen causal suficiente. Podemos citar como ejemplo el Decreto N° 104, de 11 de febrero de 1971, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, del cual la Contraloría General de la República no tomó razón por considerar que el receso se produjo por la ocupación de que fue objeto la industria por parte de un grupo de trabajadores que se desempeñaban en ella.

La Contraloría, en su Oficio N° 1055, de 19 de febrero de 1971 devolutivo de ese Decreto, dice: "Afinada la investigación, que abarcó los días 7 al 10 del mes en curso, pudo establecerse en el informe N° 74-1 del 11 de febrero, del Departamento de Inspección y en sus antecedentes que el establecimiento industrial "Lanera Austral", ubicado en Río Seco, Km. 13,5 de la propiedad de la firma Lanera Austral S.A., estuvo produciendo fibra sintética ininterrumpidamente hasta el día 14 de enero de 1971, ya que sólo el día 15 de ese mes, a las cinco horas, cesó sus actividades productivas como consecuencia de la ocupación realizada por doce empleados de un total de veinte, y de dos obreros de un total de setenta y uno.

En estas condiciones, y como la ocupación de un establecimiento industrial o comercial no configura un "receso" en los términos de la ley que autoriza la expropiación y por ende, aunque se proponga, tampoco tipifica un receso mantenido, este organismo contralor se encuentra en el deber de abstenerse de dar trámite ordinario al Decreto del rubro".

Por falta de antecedentes al respecto no se pueden citar otros ejemplos que aclararían más los casos en que el receso le es imputable al empresario, y por lo tanto constituye la causal.

7. *Causales para expropiar según el artículo 6º del D.L. 520.*

Dice el artículo 6º del D.L. 520 (artículo 6º del D.S. 1.262): "El Presidente de la República, a propuesta del Superintendente, podrá imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine.

El incumplimiento de dicha obligación lo autorizará para expropiar, con los requisitos señalados en el artículo anterior, el establecimiento, empresa o explotación del productor rebelde, todo sin perjuicio de las demás sanciones que establece la Ley".

El inciso 1º de este artículo faculta al Presidente de la República para imponer a los productores determinadas condiciones que él estime conveniente que sean necesarias en ciertas circunstancias.

Por medio de esta legislación, el Jefe del Estado está en situación de obligar a cualquiera empresa de bienes esenciales a producir y elaborar los bienes con ciertas condiciones de calidad, precio o cantidad que sean indispensables para satisfacer las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo. El gobernante está dotado de facultades muy amplias con respecto a las industrias que producen esta clase de bienes, razón por la cual no deben ser muchos los bienes que se les asigne esta calidad, ya que debido al gran control a que está sujetos no será muy conveniente a los productores trabajar con ellos solamente. Además, como se analizó en el primer capítulo, entre mayor sean las propiedades que están en manos de los particulares, mejor serán elaborados. El gobernante, al hacer uso de estas disposiciones, actúa discrecionalmente, y por esto su aplicación debe ser excepcional y razonablemente aplicada. Estas facultades pueden regular, en casos excepcionales, la cantidad de bienes que haya de producirse, la calidad de las mercaderías elaboradas y otras condiciones que se estime conveniente regular.

Tan vastas atribuciones permiten al Poder Ejecutivo planificar la actividad laboral y económica que el Director de la Dirección de Industria y Comercio le solicite, siempre que se den las condiciones circunstanciales señaladas.

Si el dueño del establecimiento cumple estrictamente el plan o programa que se le impone, se logrará de modo cabal el objetivo económico perseguido con esta medida, y a su vez el empresario quedará libre de sanciones. Pero si no cumple con las medidas impuestas será remiso o renuente y tendrá la calificación que el inciso 2º le señala de "productor rebelde" y se le aplicará la sanción correspondiente que puede ser desde multa, hasta la expropiación de la empresa.

8. *Causales para expropiar según la ley N° 16.464*

Con posterioridad a la legislación citada, en el Gobierno del Presidente Frei se puso en vigencia normas que se referían al D.L. 520. Esta legislación pretendía controlar los precios de todos los artículos que fueran de primera necesidad y que en esa época eran muchos. Se dictó la ley N° 16.464, cuyos artículos 153, 154 y 167 vale la pena examinar someramente, por constituir otra causal de expropiación que se remite al D.S. 1.262 y, por lo tanto, a los artículos 5 y 6 del D.L. 520:

(a) El artículo 153 de la Ley 16.464 fija un límite al aumento de precios durante el año 1966 a los productos de primera necesidad, "...comprendidos en el régimen establecido en el Decreto 264 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, del 22 de febrero de 1964..." y declara de primera necesidad "... todos los artículos y servicios que sirvan de base a la determinación del Índice de Precios al Consumidor".

(b) El artículo 154 dice textualmente: "los productores y distribuidores mayoristas de los artículos señalados en la disposición anterior que por cualquier procedimiento se nieguen injustificadamente a mantener un ritmo normal de producción, mantengan "stocks" ocultos o especulen en los precios, produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población, serán sancionados en la forma prevista en los artículos 5º, 6º y 25, letra d) del Decreto 1.262 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, del 18 de noviembre de 1953.

(c) Y de acuerdo con el Artículo 167 "...las disposiciones de esta ley (la 16.464) y demás vigentes, relacionadas con costos, precios, comercialización y abastecimientos de bienes y servicios de primera necesidad..." fueron refundidas en un solo texto, por medio del Decreto Supremo N° 1.379, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, publicado en el Diario Oficial con fecha 27 de enero de 1968. En este Decreto están incorporados los artículos 5º y 6º del D.S. N° 1.262 y 154 de la Ley N° 16.464, con los números 64, 65 y 66, respectivamente.

9. *Normas de procedimiento aplicables según el artículo 7º del D.L. N° 520*

En cuanto al procedimiento a seguir, una vez decretada la expropiación, la Contraloría General de la República en Oficio N° 22.966, de 12 de abril

de 1971, formuló algunas consideraciones previas, de carácter general, al dar respuesta a consultas formuladas por la Superintendencia de Aduanas (Oficio N° 361, de 1971).

Antes de transcribir la respuesta de la Contraloría, cabe preguntarse desde cuándo se entiende decretada la expropiación: ¿desde el momento que se dicta el decreto expropiatorio o desde el momento en que la Contraloría ha tomado razón de él y su tramitación es completa? Agrega la Contraloría "El artículo 7° del D.S. 1.262 dice: "Decretada la expropiación la Superintendencia tomará, desde luego, posesión de los bienes expropiados. En lo demás, la expropiación se regirá por las disposiciones contenidas en el Libro IV, Título XV, del Código de Procedimiento Civil".

El Título XV del Libro IV del Código de Procedimiento Civil, que regula el aspecto procesal de la expropiación por causa de utilidad pública, prescribe en su artículo 915 que "autorizada la expropiación en la forma que dispone el Artículo 10 N° 10 de la Constitución, el juez letrado, dentro de cuya jurisdicción se encontraran los bienes que han de expropiarse, a solicitud escrita del que pida la expropiación, citará a éste y al propietario de los bienes a un comparendo, con el fin de nombrar peritos que hagan el justiprecio ordenado por dicho Artículo. Celebrado el comparendo y designados los peritos, éstos deben practicar un avalúo circunstanciado de los bienes que se trata de expropiar y de los daños y perjuicios que con la expropiación se causen al propietario "... y hacer una estimación del valor, la que servirá de base para que el Tribunal declare el valor de los bienes y perjuicios, declaración judicial que ese mismo Tribunal debe ordenar que se publique por medio de avisos en un periódico del departamento o de la cabecera de provincia, en su caso, "a fin de que los terceros a que se refieren los artículos 923 y 924 puedan solicitar las medidas precautorias que en dichos artículos se mencionan". Los terceros a quienes el Artículo 919 del Código de Procedimiento Civil, esto es, aquellos a que se refieren los artículos 923 y 924, son los litigantes que tienen juicios pendientes sobre el bien expropiado y los interesados titulares de hipotecas u otros gravámenes que afectan al bien expropiado. Estos no entorpecerán el procedimiento que este título establece. En este caso, el valor de la expropiación se consignará a la orden del Tribunal para que sobre él se hagan valer los derechos, gestión que se tramitará como incidente en ramo separado y no entorpecerá el cumplimiento de la expropiación.

Publicada de conformidad a la ley la declaración del valor de los bienes y perjuicios y transcurrido el plazo de tres días, contado desde el último aviso, el Tribunal ordenará que "el precio de la expropiación se entregue al propietario o si él está ausente del departamento o se niega a recibirlo, que se consigne dicho valor en un establecimiento de cré-

dito”, en el supuesto de que no haya oposición de terceros. Si la hay y los terceros se oponen en el juicio haciendo valer sus derechos, se observarán las reglas que informan la tramitación y resolución de esas oposiciones, pudiendo el Tribunal, en el caso que contempla el artículo 923, ordenar que el valor de la expropiación se consigne a su orden, no entregándose al propietario.

A su vez el artículo 10 N° 10 de la Constitución Política del Estado, norma a la que se remite el Código de Procedimiento Civil, asegura a los habitantes de la República el derecho de propiedad en sus diversas especies adelantando que “nadie puede ser privado de su propiedad, sino en virtud de una ley general o especial que autorice la expropiación por causa e utilidad pública o interés social, calificada por el legislador. El expropiado tendrá siempre derecho a indemnización, cuyo monto y condiciones de pago se determinará equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado”.

Y en el N° 11 de ese artículo 10, asegura asimismo “la propiedad exclusiva de todo descubrimiento o producción, por el tiempo que considere la ley. Si ésta exigiere su expropiación, se dará al autor o inventor la indemnización competente”.

De las normas transcritas se deduce que, ante todo, la expropiación por causa de utilidad pública —o interés social— es una institución que no es propia del derecho privado, como lo reconocen Alessandri Rodríguez y Somarriva Undurraga⁴, “ella pertenece al derecho administrativo, disciplina jurídica que encuentra el fundamento de la institución expropiatoria, según lo precisa Patricio Aylwin Azócar⁵, en la soberanía del Estado. El Estado tiene facultades para expropiar en cuanto es un ente soberano y tiene por misión realizar el bien común. En consecuencia, podrá expropiar para realizar ese bien común”.

La expropiación, ha manifestado la Excma. Corte Suprema en sentencia de 19 de noviembre de 1934, coincidiendo con el criterio ius-administrativo, no es un contrato, porque opera sin contemplar ni tomar en cuenta para nada la voluntad del dueño o expropiado, lo que vale tanto como decir, que en sí misma, la expropiación es un simple acto de autoridad, que arranca su origen de la propia voluntad soberana, encarnada en la ley que declara la utilidad pública —o el interés social— del bien ajeno que pasa al dominio del Estado, corporación o entidad expropiatoria,

⁴ A. ALESSANDRI & M. SOMARRIVA, CURSO DE DERECHO CIVIL 240.

⁵ P. AYLWIN, DERECHO ADMINISTRATIVO -250.

una vez llenados los trámites de carácter simplemente administrativos señalados por la ley con tal objeto y que no siempre son unos mismos, en razón de las diversas leyes que pueden aplicarse y a las cuales determinadamente se remite el legislador en cada caso concreto en que hace la declaración de ser útil a la colectividad o al Estado, algún bien de terceros”.

“Tan cierto es lo anterior —señala don Guillermo Varas C.⁶ que nuestro Código Civil, sólo en forma ocasional se refiere a la expropiación, como ocurre en el caso del artículo 1960, al tratar sobre el contrato de arrendamiento”.

La expropiación, entonces, figura jurídica de Derecho Administrativo se haya regulada por la Constitución Política del Estado, que en el artículo 10. N° 10 establece: “Nadie puede ser privado de su propiedad, sino en virtud de una ley general o especial que autorice la expropiación por causa de interés público o interés social, calificada por el legislador”.

“La ley —agrega la carta fundamental— determinará las normas para fijar la indemnización, el Tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho la forma de extinguir la obligación y las oportunidades y modo en que el expropiante tomará posesión material del bien expropiado”.

En armonía con ese precepto, el artículo 7° del D.S. 1.262 dispone “decretada la expropiación, la Dirección de Industria y Comercio tomará, desde luego, posesión de los bienes expropiados. En lo demás, la expropiación se regirá por las disposiciones contenidas en el Libro IV del Título XV del Código de Procedimiento Civil”. Al hacer aplicables a las expropiaciones que recaigan sobre establecimientos industriales o comerciales las normas del Título XV del Libro IV del Código de Procedimiento Civil, el D.S. 1.262 está señalando, al mismo tiempo, pues, las reglas que gobernarán la indemnización, el Tribunal que conocerá de la fijación de su monto y la forma de extinguir la obligación, al margen del hecho que de manera expresa señala que “decretada la expropiación, la Dirección tomará, desde luego, posesión de los bienes expropiados”, contemplando así la oportunidad y modo en que el expropiador tomará posesión del bien expropiado.

En los tiempos en que la Constitución Política del Estado exigía para una expropiación y la consecuente toma de posesión el pago previo de la indemnización, el Código de Procedimiento Civil daba forma al procedimiento de expropiación en su Libro IV, disponiendo el artículo 915 que “autorizada la expropiación en la forma que dispone el N° 10 del artículo 10 de la Constitución, el juez letrado, dentro de cuya jurisdicción se encontraren los bienes que han de expropiarse, a solicitud escri-

⁶ G. VARAS, DERECHO ADMINISTRATIVO 235.

ta del que pida la expropiación, citará a éste y al propietario de los bienes expropiados a un comparendo, con el fin de nombrar peritos que hagan el justiprecio ordenado por dicho artículo". "Verificado el pago o la consignación —agrega el inciso 2º del artículo 919— se mandará poner inmediatamente al interesado en posesión de los bienes expropiados".

El procedimiento era lógico, ya que mientras no hubiere pago, el dueño seguía detentando su propiedad, y si el expropiante tenía interés de ejercer su derecho a tomar posesión, debía ejercer la acción que a él solo competía, de pedir el justiprecio y pagar lo que resultare.

Pero en la actualidad es diferente: Decretada la expropiación, viene la toma de posesión y el D.L. 520 *no le da al expropiado acción para pedir el pago de la indemnización*, porque es sólo el expropiante el que tiene derecho a pedir que ésta se fije, sin que el afectado tenga recurso alguno para exigir la determinación y el pago de la indemnización.

¿Se aviene lo anterior con la garantía constitucional de que el expropiado *tiene derecho* a justa indemnización, si la Ley *no le da derecho* a exigirla?

Evidentemente que no, y de ahí por qué se ha expresado que la utilización del D.L. ha sido inconstitucional, porque, mediante ella, se ha encontrado la comunista fórmula de privar de lo suyo a sus propietarios sin pago de indemnización alguna.

Este argumento fue acogido por la Corte Suprema en Sentencia de fecha 25 de mayo de 1973, en la que dicho Tribunal consagra la siguiente doctrina: "Si la Constitución Política del Estado estableció que la ley expropiatoria debe señalar las normas para fijar la indemnización, su monto, reclamación y pago, todo ello en términos de equidad, considerando los intereses de la comunidad y del expropiado, evidentemente ordenó que se diera al derecho del expropiado una expresión concreta y específica en la misma ley expropiatoria y no lo dejó simplemente a merced de los otros derechos que la legislación común le otorga. Los cuales, sin duda, tiene de todas maneras. Como consecuencia, fuerza es concluir que el artículo 7º de la Ley Orgánica de la Superintendencia de Abastecimientos y Precios no satisface sino que contradice los requisitos y condiciones que establece el Art. 10 Nº 10 de la Constitución Política del Estado, y es, por lo tanto, inaplicable en el juicio que se pretende hacer valer"⁷.

C. EFECTOS DE LA EXPROPIACIÓN EN LOS ESTABLECIMIENTOS INDUSTRIALES

10. *Naturaleza jurídica de los establecimientos expropiados*

La Contraloría General de la República, en Oficio de fecha 28 de octubre de 1971, Nº 77.080, atiende diversas consultas relacionadas con la

⁷ Fallos del Mes, Nº 174, mayo 1973, p. 68.

naturaleza jurídica de los establecimientos expropiados por el Supremo Gobierno.

La Superintendencia de Aduanas en Oficio N° 861 y 3.239, de 1971, la Dirección de Aprovisionamiento del Estado en Oficio N° 2.438 y 4.520, de 1971, y la Dirección del Trabajo en Oficio N° 28.356, de 1971, Fabrilan en Oficio D.C. N° 1, de 1971, y Fábrica de Paños Bellavista Tomé en Oficios N° 510 y 28.683, de 1971, se han dirigido a esta Contraloría General de la República para consultarle acerca de la naturaleza jurídica que presentan los establecimientos expropiados por el Supremo Gobierno y formularle, asimismo, algunas peticiones que se relacionan de manera inmediata y directa con ese punto central que cuestionan los diversos Oficios de la referencia.

“Entre los antecedentes que se acompañan, rolan, en lo que interesa, las notas del 8 y 20 de enero, del Administrador General de Fábrica de Paños Bellavista Tomé, en las que se afirma que en virtud del Decreto expropiatorio N° 1.180, de 1970, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, el establecimiento industrial Fábrica de Paños Bellavista Tomé se inicia como Empresa del Estado, dependiente de la Dirección de Industria y Comercio; el Oficio N° 861, de 1971, de la Superintendencia de Aduanas, en que esa Jefatura Superior concluye que la fábrica en cuestión pasó a ser patrimonio de la Dirección de Industria y Comercio, quien en adelante la explotará directamente, en uso de sus facultades y atribuciones, pues le parece que por muy sui generis que sea la naturaleza jurídica de una industria expropiada, ésta no se transforma, por el solo hecho de la expropiación, en una empresa del Estado, y el informe N° 235, de 1971, de la Fiscalía de la Dirección de Industria y Comercio, en que luego de hacer un paralelo con Almacenes Reguladores, estima que la Empresa... tiene patrimonio propio con el cual puede realizar actos de gestión y, por ende, es la Dirección de Industria y Comercio quien los realiza a través de Fábrica de Paños Bellavista Tomé.

“En cuanto al régimen económico-financiero, agrega el informe, Fábrica de Paños Bellavista Tomé se encuentra sometida a las normas que rigen a las instituciones funcionalmente descentralizadas.

“Absolviendo el fondo de las consultas planteadas, la Contraloría General de la República cumple con hacer presente, ante todo, que por mandato del Artículo 60 del Decreto Supremo N° 1.262, de 1953, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción las explotaciones agrícolas, empresas industriales, establecimientos comerciales, productos y mercaderías que expropie el Estado, en virtud de las facultades conferidas en los Artículos 4º, 5º y 6º de la presente ley, formarán parte del capital de la Dirección de Industria y Comercio, en otros términos, pues los bienes expropiados, en el supuesto de que la Dirección de Industria y Co-

mercio los mantenga en su poder, forman parte del patrimonio de esta Dirección, y en estas condiciones, entonces, en su calidad de bienes y no de sujetos de derecho, carecen de personalidad jurídica, ya que el sujeto que actúa sobre esos bienes es la Dirección de Industria y Comercio, que sí es persona jurídica de acuerdo con el artículo 2º del D.F.L. N° 242, de 1960, modificado por la Ley N° 15.560.

“Por lo tanto, y si los establecimientos expropiados carecen de personalidad jurídica, ellos no pueden configurar una empresa pública, fiscal o del Estado, puesto que estos entes administrativos se caracterizan, como lo dice la doctrina y lo ha resuelto la jurisprudencia administrativa de modo uniforme e invariable, por constituir personas jurídicas de Derecho Público Administrativo, personas administrativas.

“Lo anterior, sin embargo, no implica restarle a los establecimientos expropiados por el Supremo Gobierno su calidad de gestión empresarial, es decir, desde un ángulo funcional, la actividad destinada a producir bienes realizando actos de comercio, antes bien, significa únicamente verificar su encuadre orgánico dentro del Servicio Público al que pertenecen dentro de la Dirección de Industria y Comercio, de cuyo patrimonio, como indican los Artículos N° 60 del D.S. 1.262, de 1953, y 2º del D.F.L. N° 242, de 1960, forman parte.

“Por lo tanto, esta Contraloría debe coincidir con la tesis que sustenta la Fiscalía de la Dirección de Industria y Comercio, en orden a que los establecimientos industriales expropiados pertenecen al patrimonio de la Dirección de Industria y Comercio, quien realiza actos de gestión a través de ella, de conformidad con su personalidad jurídica propia reconocida en el artículo 20 de la Ley N° 15.560, y que en cuanto al régimen económico financiero... se encuentra sometido a las normas que rigen a las instituciones funcionalmente descentralizadas, esto es, al D.F.L. N° 47 de 1959.

“Por lo demás, en el dictamen N° 36.588, de 1965, este organismo de control tuvo oportunidad de pronunciarse sobre la naturaleza y régimen jurídico de esta clase de bienes.

“En relación con el problema planteado —dijo ese dictamen— la consecuencia fundamental de lo establecido en este precepto —Artículo 20 de la Ley N° 15.560— es que dentro de la Dirección de Industria y Comercio es posible distinguir dos clases de bienes: unos, que sirven para atender en general el funcionamiento y cumplimiento de las funciones propias del Servicio y que se encuentran consultados en la ley de presupuestos, y otros que están destinados a la atención de finalidades específicas —las de Mercados y Almacenes Reguladores—, bienes o fondos que provienen, en principio, del desarrollo de las actividades de estos organismos.

“Por disposición de la ley, estos bienes o recursos deben ser administrados por la Dirección de Industria y Comercio en forma separada de los fondos propiamente fiscales, y a que no otra cosa puede significar que esta Dirección haya conservado de la ex Superintendencia de Abastecimientos y Precios “tanto su personalidad jurídica como sus demás privilegios, patrimonio, facultades y atribuciones.

“De lo precedentemente expuesto fluye que la Dirección de Industria y Comercio mantiene los referidos almacenes reguladores y mercado como una actividad comercial, sujeta al régimen de las empresas estatales y administradas por organismos con personalidad jurídica para los efectos de su gestión. Esta actividad comercial, en que la Dirección actúa como empresa, ha de quedar sometida al régimen del D.F.L. N° 47, de 1966, en la parte que se refiere a los servicios funcionalmente descentralizados, sin perjuicio de las normas especiales establecidas en la propia Ley N° 15.560.

“Cabe sostener, entonces, que la actividad industrial que desarrollará la Dirección a través de los establecimientos industriales expropiados por esa Dirección, la comercializará en forma separada de los recursos que son propios de ella misma, y que en cuanto al régimen presupuestario quedarán sometidos esos establecimientos al Título III del D.F.L. N° 47, de 1969, Ley Orgánica de Presupuestos”.

11. *¿Qué es lo que se debe expropiar?*

Con respecto a qué es lo que se debe expropiar, el Consejo de Defensa del Estado emitió su opinión en informe que se le solicitó para proceder a la expropiación de la Sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A., con fecha 30 de noviembre de 1970, N° 848.

El informe dice: “Otro aspecto en que interesa dar la opinión del Consejo a US. es la determinación de qué es lo que se va a expropiar. Conforme al Artículo 4° del D.S. N° 1.262, se declaran de utilidad pública las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad. El artículo 5° del mismo texto legal, que es el que específicamente recibirá aplicación, faculta al Presidente de la República para expropiar todo establecimiento industrial o comercial. Esta terminología obliga a precisar si se habrán de expropiar los bienes que pertenecen a la sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A., destinados a la explotación industrial, o bien si lo serán las acciones de dicha sociedad. La diferencia trae consecuentemente la determinación de distintos sujetos expropiados: en el primer caso sería la sociedad Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A. (propietaria de los bienes del activo que forman el establecimiento industrial); y en el otro los accionistas de tal sociedad (propietaria de la empresa). La dis-

tinción parece sutil, pero es de importancia no sólo para establecer quién es el expropiado, sino que para fijar el alcance de la expropiación. Si se expropia el establecimiento, la sociedad dueña de él sigue subsistente, dueña de otros bienes que sean ajenos al establecimiento y obligada a su pasivo. Si se expropian las acciones, la sociedad misma pasa al Estado con todas sus inversiones, aun las ajenas al giro del establecimiento industrial, y queda el Estado como sucesor de la sociedad y, por consiguiente, obligado a su pasivo.

“Atendidos los términos de las disposiciones en juego y especialmente el hecho de que el Art. 5º determine uno de los casos en que pueda recibir aplicación el Art. 4º (ambos del D.S. 1.262), el Consejo piensa que en principio sólo está afecto a expropiación el establecimiento industrial de la Pábrica de Paños Bellavista Tomé, que se encuentra paralizada. En efecto, la regla base de expropiación se refiere a la posibilidad de actuar en relación a empresas (Art. 4º), siempre que la autoridad se sitúe en uno de los dos casos señalados en los artículos 5º y 6º del D.S. 1.262. En cambio, el Art. 5º se refiere sólo a establecimientos, aunque parece claro que dentro de la imprecisión de los términos utilizados, el objetivo directo de este último precepto es fijar uno de los casos en que procede la expropiación: y esta sería el del receso. Nuestra legislación no define el concepto empresa; sí el de establecimiento industrial. Normalmente, son utilizados como expresiones análogas, y en general el legislador no se ha preocupado de entrar a dar precisiones conceptuales; por el contrario, utiliza indistintamente expresiones tales como industria, empresas, establecimiento, taller, faenas, etc., en el ánimo de englobar siempre a la unidad económica de capital y trabajo que actúa en el proceso de producción o de distribución de bienes y servicios. Por otro lado, de acuerdo con las reglas generales del Código Civil y del Código de Comercio, la empresa, en su acción económica y social, está confundida con el concepto de sociedad, en los casos de organización colectiva de capitales, o con el de propietario individual, ya que sólo los que tienen reconocida personalidad jurídica pueden actuar como sujetos de derecho. Hace una pequeña excepción a lo anterior, el caso de las comunidades y de la sociedad de hecho, pero en ambos los efectos de las relaciones frente a terceros están determinados por la ley, haciendo operar la responsabilidad individual de las personas naturales que intervienen.

“Así las cosas, en el caso preciso que se analiza, parece que lo que habrá de expropiarse es propiamente el establecimiento industrial montado por Fábrica de Paños Bellavista Tomé S. A., para la producción de casimires y otros productos textiles, que se encuentra paralizado y en receso. La causal de expropiación queda determinada, precisamente, por la paralización del establecimiento y, aunque pueda confundirse esta ex-

presión con la de empresa y esta última con la de sociedad, es evidente que la ley está persiguiendo poner remedio con una norma excepcional, de interpretación limitada, a una situación bien regularizada: el receso o paralización de un establecimiento industrial. Abona este modo de entender la ley, la posibilidad de que una misma sociedad o empresa tenga dos o más establecimientos y uno sólo de ellos paralizado; los restantes no podrían entrar en la medida de expropiación, por cuanto a su respecto no se da la causal de existir expropiación.

“Por lo anterior, el Consejo concluye que deben expropiarse todos los bienes del activo que estén destinados al funcionamiento del establecimiento paralizado, incluyendo entre ellos las maquinarias que pertenecieron al establecimiento y que fueron retiradas de hecho de él, y la materia prima que se halle en condiciones semejantes o haya sido ocultada. La medida puede hacerse extensiva a otros bienes de inversión de la sociedad que no estén en tal condición, pero que sean producto de las utilidades obtenidas por el establecimiento, ya que evidentemente existió una relación directa entre tales bienes y el resultado económico de la explotación del establecimiento industrial. Incluso más: tales bienes de inversión tienen con los destinados directamente a la explotación industrial, una relación de unidad para la gestión económica del establecimiento, ya que forman una base de responsabilidad para asegurar la eficiencia de su operación. Si se da el caso de que los bienes de inversión han sido adquiridos sólo parcialmente con el producto de la explotación del establecimiento, la expropiación de ellos sólo podrá extenderse a la cuota de ellos que el producto del establecimiento expropiado haya contribuido a adquirir.

“Como argumento complementario, debe señalarse que el Estado al expropiar no podría hacerse cargo de la empresa en un todo; en el caso presente, afrontando el pasivo que afecta a la Fábrica de Paños Bellavista Tomé S. A. La finalidad de la medida expropiatoria en examen no es la de solucionar los problemas económicos de la sociedad afectada ni resguardar el interés de los acreedores. La expropiación se limitará a extinguir el dominio particular sobre los bienes de producción con el alcance antes señalado. Los terceros deben hacer efectivos sus derechos sobre el valor de la indemnización expropiatoria, y es con ese mismo valor, unido al de otros bienes no incluidos en la expropiación, con los que la sociedad hará frente a su pasivo propio, según las reglas generales. El Estado no será encargado, por consiguiente, de resolver los problemas a los acreedores y no tendrá en relación con las deudas pendientes otra preocupación que la de hacer valer sus propios créditos, los que, eventualmente, podrán ser imputados como abono a las indemnizaciones que se deben a los expropiados.

“Con todo, el Consejo quiere advertir que las últimas afirmaciones no excluyen en principio la posibilidad de proceder a la expropiación de las acciones de una sociedad. Cuando existe una identidad total entre una sociedad y el establecimiento industrial que ésta haya instalado, quedará entregado a la decisión prudencial de la autoridad resolver si expropián bienes determinados o acciones en que se divide el capital social de la entidad propietaria. Se hace esa salvedad para dejar en claro que el criterio del Consejo habrá de expresarse en cada caso concreto, y que las conclusiones del presente informe sólo se refieren al problema consultado”.

12. *Efectos de la expropiación en los bienes del establecimiento industrial*

La respuesta del Consejo de Defensa del Estado, con fecha 16 de diciembre de 1970, N° 889, al Ministro de Economía, sirve para responder a esta consecuencia de la expropiación.

“Mediante Oficio N° 2.110, de diciembre en curso, solicita US. aplicación del informe N° 848, de 30 de noviembre pasado, de este Consejo, relativo a la expropiación de la Fábrica de Paños Bellavista Tomé. El objeto preciso de la consulta se refiere a “si la expropiación referida puede hacerse extensiva a todos los bienes y derechos que componen el activo de ese establecimiento, de cualquier naturaleza que sean.

“Para aclarar el informe antes citado, N° 848, el Consejo cree conveniente volver a recordar que las normas que autorizan la expropiación en referencia están contenidas en los Arts. 4° y 5° del D.S. N° 1.262. Conforme al Art. 4°, se declaran de utilidad pública para los efectos de poderlos expropiar, en los casos señalados en los Arts. 5° y 6° del mismo texto legal, las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad.

“De acuerdo con el Art. 5°, que señala uno de los casos de posible expropiación, está sujeto a esta medida todo establecimiento industrial o comercial y toda explotación agrícola que se mantenga en receso.

“La acertada inteligencia de estos preceptos legales sólo puede encontrarse ubicando la finalidad perseguida por las normas legales. En el caso presente, es la propia ley la que se encarga de señalar cuál es tal finalidad al advertir el Art. 4° del D.S. 1.262, que para el solo efecto de *atender a las necesidades imperiosas de la subsistencia del pueblo*, se declaran de utilidad pública... Este propósito de la medida revela que ella no está concebida únicamente como una sanción al industrial negligente que mantiene en receso su establecimiento, sino que, fundamentalmente, supone una actuación de la autoridad para evitar las conse-

cuencias negativas de un receso o paralización y para provocar el efecto positivo de mantener el nivel de abastecimiento que las necesidades de subsistencia del pueblo exigen.

“La misma idea utilizada como fundamento de una sanción pública que se aplica a los proveedores de artículos de primera necesidad, se contempla en el Art. 154 de la Ley N° 16.464, al advertir que se puede proceder a la expropiación autorizada por los Arts. 5° y 6° del D.S. 1.262, en el caso de productores y distribuidores que se nieguen injustificadamente a mantener un *ritmo normal de producción... produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población.*

“Es, por consiguiente, conclusión clara para el Consejo, que lo que la ley pretende es asegurar el adecuado suministro de artículos de primera necesidad, expropiando a quienes producen o distribuyen tales artículos. Siendo así, es evidente que la expropiación debe contener *todo aquello de que el productor o distribuidor se servía para realizar su actividad económica.*

“En otros términos, la medida expropiatoria tiene que reemplazar la actividad desarrollada por el particular, entregando al Estado los medios que éste utilizaba para que continúe realizándose la gestión de producción o distribución en condiciones normales.

“Esta circunstancia demuestra que la medida expropiatoria no puede entenderse limitada de manera tal que resulte para el Estado más engorroso o difícil que lo que era para el particular llevar a cabo los procesos de producción o distribución. Si tal cosa ocurriera, parece obvio que el sentido que se estaría dando a la medida de expropiación sería contraria a la finalidad perseguida con la facultad expropiatoria, ya que, fácil es comprenderlo, no podría el Estado llevar a cabo en condiciones a lo menos análogas a las que utilizaba el particular, la normalización del proceso de abastecimiento de la población.

“El razonamiento precedente, fundado en la finalidad de la norma legal, se confirma con el alcance que tienen las expresiones utilizadas por el legislador.

“En el texto del Art. 5° queda autorizada la expropiación de *todo establecimiento industrial o comercial.*

“La primera reflexión que surge del empleo de tales términos es la relativa a precisar el alcance de la expresión establecimiento. Conforme al Diccionario de la Lengua Española, en las acepciones que vienen al caso, establecimiento es fundación, institución o erección: como la de un colegio, universidad, etc., quedando comprendida en la enunciación abierta del diccionario, sin duda, la fundación, institución o erección de una industria: tal será el caso de un establecimiento industrial; también, en una segunda acepción, establecimiento es la cosa fundada o establecida.

“Siendo así, la conclusión que de inmediato surge es que si se alude a un establecimiento industrial se está mencionando tanto el acto de organizar un complejo de medios materiales y humanos que sea idóneo para la producción de bienes, como el resultado mismo de tal operación. En este último, el establecimiento industrial comprende sólo los medios materiales; esto es, la cosa, con independencia de los medios humanos, como es obvio.

“De todo lo anterior se desprende, entonces, que la expropiación de un establecimiento industrial comprende *todas las cosas* que lo componen, es decir, en cuanto se trata de cosas que han sido susceptibles de apropiación singular, de los bienes utilizados para el proceso de producción industrial, sean corporales o incorporales.

“Estos bienes serán, desde el punto de vista de su origen, los bienes destinados por el propietario del establecimiento inicialmente; los adquiridos con el dinero que se destinó a su erección; los adquiridos durante el proceso de desarrollo del establecimiento, sea por reinversión de utilidades o por aporte de nuevos capitales; y los existentes a la época de la expropiación como producto de la propia actividad industrial.

“Usualmente, en terminología común, el conjunto de tales bienes es conocido bajo la denominación genérica de activo de la empresa. Ello dentro de la idea de reconocer la noción de patrimonio y de distinguir dentro de tal patrimonio partidas positivas, que incluyen lo que se tiene (activo), y partidas negativas que abarcan lo que se debe (pasivo).

“En rigor, el empleo de la expresión activo, por lo mismo que es una noción patrimonial, esto es, vinculada a la existencia de un sujeto de derecho, debe referirse sólo a la actividad económica de una persona natural o jurídica, pero no es inadecuada su utilización para identificar bienes mismos, con independencia de un sujeto determinado, ya que existe una identificación plena entre la idea de bienes determinados y activo, cuando tales bienes determinados están empleados en el proceso productivo que desarrolla una empresa. El propio alcance de la voz activo demuestra lo dicho: en la acepción que se utiliza en el comercio significa esta expresión, según el Diccionario de la Lengua, el importe total del haber de una persona natural o jurídica. Por su parte, haber es hacienda, caudal, *conjunto de bienes y derechos* pertenecientes a una persona natural o jurídica. Como aclaración, incluso, vale la pena consignar que el pasivo, según el mismo diccionario, consiste, según acepción comercial, en el importe total de los débitos y gravámenes que tiene contra sí una persona o entidad y también el costo y riesgo que contrapesa los provechos de un negocio; todo lo cual se considera como una disminución del activo.

“En otras palabras, si se expropia el activo de una empresa o todos los bienes y derechos que comprende el activo de una empresa en rigor

se está expropiando el establecimiento industrial. A la inversa, al expropiarse un establecimiento industrial, la expropiación afectará necesariamente, a *todos los bienes* que lo componen, esto es, a las distintas partidas de su activo. Justamente, los bienes que componen el establecimiento, los bienes de su activo, son las cosas que configuran lo fundado o establecido.

“Se confirman estas acepciones si se tiene presente que el primitivo Art. 5° del D.S. 1.262 autoriza para expropiar toda explotación agrícola. Esta posibilidad no tiene sentido alguno de aplicación si se entendiera la acción y efecto de explotar (primera acepción del Diccionario), ya que los actos no pueden ser expropiados: la posibilidad completa, en cambio, si se entiende por explotación el conjunto de elementos destinados a una industria o granjería. Con este alcance, que es indudablemente ilustrativo del sentido de todas las expresiones utilizadas en el Art. 5° citado para designar el objeto de la expropiación, queda bien en claro que la expropiación abarcaba no sólo el predio agrícola, sino también que los otros elementos que estuvieran destinados a su cultivo, ya que el conjunto de todo ello es lo que configura la explotación agrícola.

“Por último conviene consignar que en la expropiación que se comenta tendrán aplicación las reglas del Título XV del Libro IV del Código de Procedimiento Civil, por expresa referencia que de ellas hace el Art. 7° del D.S. 1.262. Entre tales reglas es de interés la consignada en el Art. 924 del citado Código, al señalar que no es obstáculo para la expropiación la existencia de hipotecas u otros gravámenes que afecten a la cosa expropiada, sin perjuicio de los derechos que sobre el precio pueden hacer valer los interesados. Esta disposición es concluyente para ratificar que lo que se expropia son cosas, bienes, partidas del activo; y que no se incluyen en ellas las deudas, obligaciones, gravámenes, partidas del pasivo. Si el legislador expresamente deja de lado incluso los gravámenes reales, que no afectarán al acto de expropiación y que obligarán al acreedor a hacer valer sus derechos sobre el valor de la cosa expropiada, con tanta mayor razón quedan al margen las deudas puramente personales.

“Con la reserva ya formulada, en el anterior Dictamen N° 848, el Consejo cree que, en el caso de la Fábrica de Paños Bellavista Tomé, la expropiación no podría afectar en un todo orgánico pasivo y activo a la empresa o sociedad. Desde luego, la noción empresa, como ya se dijo en el mismo informe, no tiene forma de expresión jurídica adecuada dentro de nuestro sistema legal y queda confundida con la noción sociedad. La sociedad, en este caso, no es expropiable como tal, ya que en primer lugar se trata de un sujeto de derecho y la expropiación sólo puede afectar a los bienes; y, segundo lugar, no hay autorización para expropiar la totalidad de su patrimonio, en un sentido unitario que

comprende pasivo y activo. Ello, a más de que la medida expropiatoria no puede tener por finalidad sustituir la sociedad en el incumplimiento de sus obligaciones: éstas no son bienes de la sociedad, y lo susceptible de expropiación son, justamente, los bienes. Lo único diverso que podría pensarse es que se expropiaren las acciones de los socios, para llegar a un resultado análogo a la idea de expropiar la empresa o sociedad. Pero los socios, individualmente considerados, no son sujetos pasivos de la expropiación que contempla el Art. 5º del D.S. 1.262, salvo el caso de identificación total entre uno o varios accionistas con la sociedad a la cual controlan. Pero la decisión al respecto, cuyo estudio particular el Consejo reserva para algún caso concreto que le sea consultado (hasta la fecha no lo ha sido), dependerá de la prudencia de la autoridad”.

13. *Efecto respecto de los beneficios que tiene la Dirección de Industria y Comercio*

Con respecto a los beneficios que tiene la Dirección de Industria y Comercio, la Superintendencia de Aduanas formuló una presentación, que fue contestada por la Contraloría, con fecha 16 de marzo de 1972, Nº 18.693.

La Contraloría General, por Dictamen Nº 77, de 28 de octubre de 1971, concluyó que las franquicias aduaneras que favorecen a la Dirección de Industria y Comercio benefician, asimismo, y en iguales términos, a las industrias que se expropian en conformidad a las normas del D.L. 520, de 1932, desde el instante que en virtud de ese acto de Poder tales establecimientos, en su calidad de bienes que carecen de personalidad jurídica, pasan a integrar el capital de esa Dirección, que sí goza de ese beneficio, la cual les explota y administra en gestión separada de aquellas de sus bienes que están destinados en forma general a atender el funcionamiento y cumplimiento de sus funciones administrativas y que se encuentren contemplados en la Ley de Presupuestos.

“La circunstancia de que alcancen a los bienes de que la Dirección de Industria y Comercio interne para ser empleados por las industrias expropiadas, las exenciones aduaneras de que ella goza, por estimarse que dicha utilización implica destinarlos al propio uso o consumo de aquella, no importa desconocer que sí la afecta a dicha institución respecto de los bienes mencionados, la prohibición del Art. 16 de la Ley Nº 14.572, en cuanto a que *no podrán ser sujeto de negociaciones de ninguna especie con terceros . . . sea en la misma forma o en otra distinta de la que hayan sido internados.*”

“Cabe puntualizar, en todo caso, que la limitación impuesta por el precepto aludido obedece a la necesidad pública de que los bienes internados bajo régimen de franquicias aduaneras, sean efectivamente des-

tinados al uso o consumo de la institución o persona beneficiada, en este caso a la gestión que la Dirección de Industria y Comercio realiza en relación a las industrias expropiadas y no que vayan a favorecer a personas distintas de aquellas que se pretende eximir del pago de esos impuestos o derechos.

“Por tanto, puede concluirse, al tenor de lo solicitado por la Superintendencia de Aduanas en su Oficio N° 38, de 1972, que la Dirección de Industria y Comercio se encuentra impedida para negociar los bienes de capital y las materias primas que interne libre de franquicias aduaneras, cualquiera que sea la forma que le dé a esos bienes, salvo que solicite y obtenga autorización de la Junta General de Aduanas para disponer libremente de ellos, en los términos que permite el inciso 3° del Art. 16 de la Ley N° 14.572 incorporado al Art. 39, letra d) del D.F.L. 313, de 1955, que contiene la Ordenanza de Aduanas”.

14. *Efecto de la expropiación en el personal que labora en los establecimientos expropiados*

La Contraloría General, en Dictamen de fecha 28 de agosto de 1971, N° 77.080, dice: “En lo que concierne al régimen jurídico aplicable a quienes laboran en los aludidos establecimientos, materia en torno a la cual no existen normas específicas, es preciso señalar, desde luego, que, como consecuencia del acto expropiatorio, debe entenderse que esos personales han pasado a tener la condición de servidores del Estado, en el sentido amplio del concepto.

Ahora bien, y como quiera que en esta situación, por su misma naturaleza y especiales características, no se configuran propiamente dotaciones jerarquizadas de empleos provisto sobre la base de un acto formal de designación dispuesto por la autoridad administrativa contenido en el D.F.L. 338, de 1960, no cabe sino estarse a lo prescrito en el Art. 5°, del Código del Trabajo, según el cual para los efectos de las disposiciones del mismo cuerpo legal el Fisco, las Municipalidades y las empresas o servicios costeados por los fondos fiscales o municipales, serán considerados como patrones o empleadores de los empleados u obreros que ocupen, salvo lo dispuesto en leyes especiales.

En tal virtud, esta Contraloría estima que los empleados y obreros de los aludidos establecimientos expropiados pueden considerarse servidores del Estado afectos al Código del Trabajo y sujetos a la dependencia de la Dirección de Industria y Comercio.

En síntesis, los establecimientos industriales expropiados por el Supremo Gobierno en uso de la facultad que le otorgan al Presidente de la República los Arts. 4° y 5° del D.S. 1262, de 1953, constituyen bienes destinados a la atención de finalidades específicas, cuya gestión debe realizar-

se en conformidad a las disposiciones a que está sometido el sujeto jurídico al que pertenecen: la Dirección de Industria y Comercio, en análogos términos a los que rigen para ese Servicio tratándose de Almacenes Reguladores.

Por lo tanto, las franquicias aduaneras que favorecen a las industrias expropiadas son las que benefician a la Dirección de Industria y Comercio; las adquisiciones que desee efectuar, las hará la Dirección de Industria y Comercio, como persona jurídica que es, de acuerdo con las disposiciones que la regulan; su personal no podrá formar sindicatos ni declararse en huelga, en virtud de lo previsto en los Arts. 368 del Código del Trabajo y 11 de la Ley de Seguridad Interior del Estado, N° 12:927, conclusión que comparte la Dirección del Trabajo en su Oficio N° 3.782, y las cuentas corrientes se abrirán, también en la forma usual en que se ha estado procediendo con los bienes por intermedio de los cuales la Dirección de Industria y Comercio ha gestionado sus actividades comerciales.

PATRICIA GOMIEN S.