

# PROCEDIMIENTOS EXPROPIATORIOS EN EL DECRETO-LEY Nº 520 de 1932

JOSE RODRIGUEZ ELIZONDO  
JOAQUIN SILVA LATORRE

## *Introducción*

Dentro del esquema político vigente hasta el 4 de Noviembre de 1970 la intervención del Estado en las actividades económicas debía realizarse mediante disposiciones jurídicas que permitieran a la autoridad social tener ingerencia en el manejo de los bienes privados, relativos a la producción industrial, al crédito, al transporte o al comercio.

Pese a que dichas normas no llegan en la generalidad de los casos hasta el desconocimiento del régimen de propiedad privada y de libre empresa su aplicación aparecía impedida por el antagonismo entre dos tendencias básicas: aquella que pretendía usar realmente las facultades legales para compeler a los elementos dotados del poder económico a actuar en interés de los consumidores y aquella que trataba de usar sicológicamente esos poderes, sea para amedrentar a los primeros, sea para tranquilizar a los segundos.

Esta oposición, que pudiera denominarse lucha entre el intervencionismo real y el intervencionismo aparente, era el reflejo del mayor o menor impacto en la autoridad de la pugna entre los "grupos de poder" y las "masas de presión". En efecto, un intervencionismo consecuente habría sido conceptualizado como "socialización" por los grupos de poder, cuando no como socialismo o comunismo puro y simple.

Y esto, evidentemente, habría traído consigo la ausencia de ese clima de "confianza", de "optimismo", de "libertad" que *posibilitaban* la inversión y el desarrollo por parte de minorías ligadas a las empresas productoras, a los organismos de crédito o al comercio.

En razón de esto, el economista polaco Lange sostiene que "un sistema económico basado en la empresa privada y en la propiedad privada de los medios de producción *sólo puede funcionar mientras persista la seguridad de dicha propiedad privada y de los ingresos procedentes de la misma*" y que "la mera existencia de un gobierno susceptible de introducir la socialización supone una amenaza constante contra dicha seguridad" (Citado por Maurice Dobb en su obra "Argumentos sobre el socialismo". Ed. Ciencia Nueva, Madrid, pág. 112).

Frente al dilema que plantea la situación expuesta, no cabe duda que el intervencionismo se convierte en un instrumento frustrado, inoperante, teórico, si no se lo impulsa más allá de lo que permite su filosofía conciliadora. Y para llevarlo a buen éxito, para concretarlo, requiere condiciones precisas que hagan posible su operación adecuada, las que afortunadamente se presentan en el país, debido, en primer lugar, a que el sistema capitalista "puro" ha fracasado como arbitrio para superar el subdesarrollo y la miseria de las grandes mayorías populares, y, en segundo término, a que se dispone, desde hace largo tiempo, de una abundante instrumentación jurídica que regula y facilita la intervención estatal en el área de la economía privada.

Por ello, uniendo las condiciones reales a la voluntad actual de llevar a cabo una intervención consecuente, puede apreciarse la utilidad del bagaje jurídico vigente.

Entre las diferentes medidas intervencionistas a que puede acudir el Gobierno para lograr en plenitud determinados objetivos económicos, sociales y humanos, nuestro ordenamiento consulta la *expropiación* originalmente establecida en los primeros artículos del Decreto-Ley N° 520 de 1932, regla-

mentado por el Decreto Supremo N° 338, de 1945, del ex-Ministerio de Economía y Comercio.

Para los autores modernos, el poder expropiatorio es uno de los procedimientos de que debe valerse el Estado para regular y planificar la economía. Así, el profesor argentino Oyhanarte afirma "que la expropiación se inserta en el cuadro político-económico del Estado..."; "...hállase bajo la influencia de una idea superior y condicionante, que cambia según la naturaleza y el carácter socialmente representativo del Estado de que se trata..." y "...señala el tránsito hacia una más alta meta social, la gestión promotora, la eliminación de factores económicos de estancamiento y de atraso, como otras tantas razones justificantes del poder expropiatorio; y que adjudican a éste una neta filiación "publicística..." porque entre otras causas y tareas, el Estado "debe fomentar y proteger el interés económico nacional, impulsando su desarrollo y aniquilando supervivencias feudales o coloniales...", "debe garantizar a los sectores populares desprotegidos contra la opresión económica irresistible..." y "debe organizar la riqueza y la explotación mediante el establecimiento de un sector de economía pública, permanente y expansivo, que se irá constituyendo merced a la expropiación de la propiedad privada, en los casos en que ésta entre en conflicto con el interés público o adolezca de impotencia para satisfacerlo" ("La expropiación y los Servicios Públicos". Editorial Perrot. Buenos Aires, año 1957, págs. 16, 17 y 18).

Los conceptos tan nítidos y acertados del jurista argentino sobre el contenido social de la expropiación —concebida como una forma eficaz de utilizar la ingerencia del Estado en planificar, proyectar y regular la economía en los campos de la producción, distribución y comercio de bienes y servicios esenciales para el pueblo— junto al momento político que vivimos y a la necesidad de exhumar todo un cuerpo de disposiciones normativas que permanecían sepultadas hace tiempo para seguridad y conveniencia utilitaria de los "grupos de poder", podrían considerarse los motivos principales que nos

han llevado a elaborar el breve informe que exponemos a continuación, circunscrito exclusivamente —como su epígrafe lo señala— a los procedimientos expropiatorios en el Decreto-Ley N° 520, de 1932.

Valgan los conceptos y opiniones consignados precedentemente como justificación explicativa del trabajo que ofrecemos a manera de simple aporte al estudio de la problemática que suscita el intervencionismo estatal en la economía privada.

## I

1. En agosto de 1932 fue dictado el Decreto-Ley N° 520, por medio del cual se creó, con el objeto preciso de “asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida”, el *Comisariato General de Subsistencias y Precios* como organismo público con personalidad jurídica.

El referido Decreto-Ley sufrió diversas modificaciones en el transcurso de sus primeros veinte años. Ellas fueron sancionadas en diferentes aspectos por las leyes Nos. 5.238, 7.200, 7.747, 8.918, 9.839 y 10.583, como también por los decretos con fuerza de ley Nos. 45, 88, 173 y 237, todos del año 1953.

Considerando estas sucesivas y variadas reformas el Presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por la ley N° 11.151, refundió en un solo texto las disposiciones primitivas y posteriores del Decreto-Ley N° 520. Tal finalidad fue cumplida por el *Decreto Supremo N° 1.262* del Ministerio de Economía, expedido el 18 de noviembre del año 1953.

De este decreto que unificó y sistematizó toda la estructura administrativa y funcional del organismo público personificado conocido ya como “*Superintendencia de Abasteci-*

mientos y Precios" (1), conviene transcribir los siguientes artículos que se relacionan con la materia en estudio.

*Artículo 4º* Para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo se declara de utilidad pública los predios agrícolas, las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad y se autoriza al Presidente de la República para expropiarlos en los casos taxativamente enumerados en los artículos 5º y 6º de conformidad a las normas de procedimiento que señala la ley.

*Artículo 5º* 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 Superintendencia de Abastecimientos y Precios, previo informe favorable del Consejo de Defensa Fiscal.

*Artículo 6º* El Presidente de la República, a propuesta del Superintendente, podrá imponer a los productores la obligación de producir y elaborar artículos declarados de primera necesidad en las cantidades 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.

*Artículo 7º* 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.

---

(1) Esta nueva denominación se la dio al Comisariato General de Subsistencias y Precios el D.F.L. N° 88, de 1953. A su vez el D.F.L. N° 173, de 1953, reconoció a la Superintendencia el carácter de organismo con personalidad jurídica que el antiguo Comisariato había perdido al transformarlo en "repartición fiscal" el artículo 24 de la Ley N° 8.918.

2. En virtud de las facultades delegadas en el Presidente de la República por Ley N° 13.305, se dictó el D.F.L. N° 242, de 1960, que dio origen a la *Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO)* como resultado de fusionar en un solo *servicio dependiente* (2) del Ministerio de Economía (hoy Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción) distintas reparticiones que desaparecieron. Así, el artículo 1° del D.F.L. N° 242 ya citado, crea la referida Dirección con la finalidad que allí se indica y el artículo 2° en su inciso primero suprime “la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, el Departamento de Industrias, el Departamento de Comercio Interno y el Departamento de Cooperativas...” disponiendo en su inciso segundo lo que sigue:

“Declárase que la Dirección de Industria y Comercio es “la sucesora legal de la ex Superintendencia de Abastecimientos y Precios en todo su patrimonio, bienes y recursos y que “para el cumplimiento de sus fines ha conservado del mencionado organismo desde la fecha de vigencia del presente “decreto con fuerza de ley tanto su personalidad jurídica como sus demás privilegios, patrimonio, facultades y atribuciones”.

Además, el artículo 6° asigna al Director de Industria y Comercio entre otras “...las atribuciones que otorgaba al Superintendente de Abastecimientos y Precios el Decreto-Ley N° 520 de 31 de agosto de 1932, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto de Economía 1.262, de 30 de diciembre de 1953, con excepción de las facultades señaladas en las letras f), g), l), s), t) y u) del artículo 22 del referido decreto ley las que se entenderán radicadas en la Subsecretaría de Comercio e Industrias”.

---

(2) Este “servicio dependiente” —DIRINCO— tiene personalidad jurídica propia de acuerdo al precepto que más adelante se transcribe agregado por la ley 15.560 (Art. 20) al artículo 2° del D.F.L. N° 242, de 1960.

3. Con posterioridad se puso en vigencia la Ley N° 16.464, cuyos artículos 153, 154 y 167 vale la pena examinar someramente.

El primero fija un límite de aumento de los 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*".

El segundo conviene transcribirlo de manera textual:

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

Y de acuerdo con el tercero, "...las disposiciones de esta ley (la 16.464) y demás vigentes, relacionadas con costos, precios, comercialización y abastecimiento 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 del año 1968.

En este decreto están incorporados los artículos 5º y 6º del Decreto Supremo N° 1.262 y 154 de la Ley N° 16.464, con los números 64, 65 y 66, respectivamente.

4. Con arreglo a la reseña histórica de los preceptos que nos interesa analizar, desarrollada en los números anteriores, debe concluirse que tienen plena vigencia, actualmente, las disposiciones antiguas del Decreto-Ley N° 520 y la nueva del artículo 154 de la Ley 16.464 (o artículo 66 del Decreto Supre-

mo N° 1.379, de 1968) que consultan mecanismos expropiatorios por causales o fundamentos diversos (3).

## II

5. Según la norma constitucional en vigor, establecida con la reforma que introdujo al número 10° del artículo 10 de la Carta Política aprobada en 1925, la Ley N° 16.615, no puede privarse a nadie "de su propiedad sino en virtud de ley general o especial, que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador".

6. En los casos que veremos más adelante, el artículo 4° del Decreto-Ley N° 520 dispuso que: "Para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, *se declaran de utilidad pública* los predios agrícolas (4), las empresas industriales y de comercio... y *se autoriza al Presidente de la República para expropiarlos* en los casos taxativamente enumerados en los artículos 5° y 6° de conformidad a las normas de procedimiento que señala la ley".

---

(3) Reiteran enfáticamente lo aseverado en este número dos disposiciones contenidas en el Decreto Supremo N° 1.262, de 1953. La primera es el artículo 23, el que —según un autor— "...viene a constituir una carta blanca para fundamentar cualquier acto del organismo de control (hoy DIRINCO) que tienda a dar cumplimiento a los fines muy amplios de la legislación...", agregando que la "Contraloría General de la República se ha basado en ella en algunas oportunidades, para dar curso a resoluciones que no se asentaban en facultad expresa de la Ley". La segunda es el artículo 1° transitorio, cuyo inciso 2° deja "...igualmente vigentes los *reglamentos y las normas de general aplicación* dictados por el Presidente de la República para el funcionamiento del Comisariato, y serán aplicados por la Superintendencia en la forma que proceda, mientras no sean modificados o derogados por el Presidente de la República". Comentando este precepto, el mismo tratadista expresa: "El Reglamento más importante que ha quedado vigente en virtud de esta disposición es el Decreto N° 338 de 27 de febrero de 1945, que reglamentó el D.F.L. 520..." (Oscar Aramayo A., "Régimen Legal del Comercio Interno Chileno". Edit. Jurídica de Chile. Año 1964, págs. 133 y 157).

(4) Las normas concernientes a expropiaciones de "predios agrícolas" fueron derogadas por el artículo 66, inciso 3°, del D.F.L. R.R.A. N° 9, de 1963.



Como puede observarse, la expropiación está autorizada respecto de ciertos bienes declarados de utilidad pública por un Decreto-Ley. Es demasiado sabido que, desde un punto de vista estrictamente conceptual, los decretos-leyes no son leyes y que sobre la validez, observancia, obligatoriedad e imperio de los primeros hubo arduas discusiones y pareceres disímiles tocante a los dictados entre junio y septiembre del año 1932.

7. En el informe de minoría que emitió don Arturo Alessandri Rodríguez, miembro de la Comisión nombrada en agosto de 1933 para estudiar la situación de los decretos-leyes aludidos, se afirma que los modificados *total o parcialmente por el Poder Legislativo tienen pleno valor*. Expresa el señor Alessandri: "El hecho de que el Poder Legislativo, a quien la Constitución confiere la facultad de dictar las leyes, los haya modificado en una u otra forma, demuestra que, en lo demás, los acepta y mantiene. *Las modificaciones introducidas por ley en un decreto-ley importan, en realidad, la ratificación de los preceptos no modificados o no derogados*. De lo contrario, esas modificaciones carecerían de sentido y las cosas deben entenderse racionalmente".

La jurisprudencia de nuestra Corte Suprema ha corroborado la tesis de Alessandri y de otros juristas que la compartían. La doctrina de un fallo pronunciado en octubre de 1933 es la siguiente: "Los decretos-leyes de gobiernos de hecho han sido reconocidos con fuerza obligatoria en todos los países en que han imperado tales gobiernos y en el nuestro el propio Poder Legislativo así lo ha declarado implícitamente al dictar leyes derogatorias de algunos decretos leyes, dejando en vigencia los demás, al negarse a prestar su aprobación a proyectos de ley encaminados a dejar sin efecto otros y al reformar decretos-leyes por medio de otras leyes" (Curso de Derecho Civil" de Alessandri y Somarriva, redactado por Antonio Vodanovic H. Edit. Nascimento. Año 1961. Tomo I, Volumen I, págs. 71 y 73. "Derecho Administrativo Chileno y Com-

parado”, del profesor Enrique Silva Cimma. Editorial Jurídica de Chile. Año 1954. Tomo I, págs. 121 y 125).

8. El Decreto-Ley 520, según ya lo indicamos en el párrafo I de este informe, ha sido *modificado parcialmente* en numerosas oportunidades por varias leyes y decretos con fuerza de ley. Como lo expresa Silva Cimma en su obra antes citada, adhiriendo a la doctrina que prevalece en la cátedra y en la jurisprudencia, los decretos-leyes “... *tienen el valor de verdaderas leyes* y que cualquiera que fuere la nulidad constitucional de que pudieran estar originalmente afectados, no podría a nuestro juicio declararse su invalidez en forma general”. Y agrega: “De esto fluye como consecuencia la afirmación de que *tratándose de verdaderos actos legislativos* ellos no pueden ser alterados o derogados sino en virtud de una ley” (Págs. 124 y 125).

Podemos concluir, entonces, que el Decreto-Ley N° 520, en su texto refundido vigente, se ajusta a la norma constitucional establecida en el N° 10 del artículo 10, ya que tiene las características fundamentales e indiscutibles de una ley que autoriza ciertas expropiaciones por causa de utilidad pública.

9. La declaración de “*utilidad pública*” respecto de algunos bienes que se autoriza expropiar y la calificación de lo que significa tal concepto en su verdadero alcance, son *actos soberanos de la ley expropiatoria* que —como anota Evans de la Cuadra— “ningún otro poder del Estado, magistratura o autoridad puede revisar...”, de donde fluye que “el expropiado no podría ser amparado por ninguna *declaración de inaplicabilidad emanada de la Corte Suprema* y que estimara que en el caso que lo afecta no concurre una situación de utilidad pública (o de interés social) que haga procedente la expropiación. Esa valoración, repetimos, corresponde exclusivamente al legislador” (“Estatuto Constitucional del Derecho de Propiedad en Chile”. Editorial Jurídica de Chile. Año 1967. página 408).

### III

10. Los casos especiales de expropiación, o mejor dicho, los bienes que puedan ser afectados por ella y las modalidades o requisitos a que debe sujetarse, se consignan y precisan en los artículos 64, 65 y 66 del Decreto Supremo N° 1.379, de 1966 (año de su dictación), correspondiendo los dos primeros a los artículos 5° y 6° del Decreto Supremo N° 1.262, de 1953, respectivamente, y el último al artículo 154 de la Ley 16.464.

Analicémoslos por separado. Pero antes, es necesario dejar constancia de que todo el sistema expropiatorio contenido en las disposiciones citadas se relaciona y refiere, en general, a establecimientos productores, distribuidores o comerciales "*de artículos de primera necesidad*", calificación que se equipara a "bienes o artículos declarados esenciales" y a "bienes o artículos de uso o consumo habitual".

De acuerdo a las normas legales vigentes, la categoría especial de "artículo (y servicio) de primera necesidad" puede conferirse de dos maneras:

a) Por el simple hecho de que se los incorpore a la lista de aquéllos "...que sirvan de base a la determinación del índice de precios al consumidor", como lo prescribe el artículo 153, inciso 2°, de la Ley 16.464, y

b) Por declaración expresa del Presidente de la República, a propuesta del Director de Industria y Comercio, manifestada en un decreto supremo del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, según se infiere de lo dispuesto en los artículos 21 del Decreto Supremo N° 1.262, de 1953, y 4° del Decreto Supremo N° 338, de 1945, que reglamentó el Decreto-Ley N° 520.

Siempre que se lo proponga el Director de Industria y Comercio, el Presidente de la República puede declarar de primera necesidad *cualquier artículo*, aunque naturalmente no lo sea y, a la inversa, tenga el carácter de suntuario o pres-

cindible, toda vez que en esta materia el Jefe del Estado tiene amplias y soberanas atribuciones (5).

11. El artículo 64 del Decreto Supremo N° 1.379 (5° del Decreto Supremo N° 1.262) permite la expropiación de "todo establecimiento industrial o comercial... *que se mantenga en receso...*" a solicitud de la Dirección de Industria y Comercio, previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado.

Como la expresión "que se mantenga en receso" no ha sido definitiva 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 que ha cesado en ellas. Mas para que exista el 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. Y el asunto ofrece contornos graves, porque no hay duda que la *suspensión parcial* de actividades en una empresa productora de artículos necesarios para la subsistencia del pueblo, trae consigo, evidentemente, efectos perturbadores de mayor o menor magnitud en el ámbito socio-económico 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

---

(5) Así lo reconoce Aramayo, quien para hacer resaltar las facultades presidenciales en cuanto a su discrecionalidad, acude al ejemplo de las ostras o de las langostas que son artículos manifiestamente suntuarios (Obra citada, pág. 35).

en lo que concierne al proceso productivo de bienes esenciales (6).

Es obvio que al referirnos a *suspensión parcial*, estamos aludiendo al receso de este tipo que se produzca 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 justificada de la expropiación en comento (7).

Por último, se debe tener muy presente que las expropiaciones del artículo 64 *sólo pueden decretarse a solicitud del Director de Industria y Comercio y previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado.*

12. En el artículo 65 del Decreto Supremo N° 1.379 (6° del Decreto Supremo N° 1.262) se contempla un caso distinto de expropiación, en el que ésta tiene un verdadero carácter punitivo.

El inciso 1° de este precepto faculta al Presidente de la República, a propuesta del Director de Industria y Comercio, para "imponer a los *productores* la obligación de *producir y elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine*".

Fácil es advertir que, mediante este mecanismo legal, el Supremo Gobierno está en situación de obligar a cualquier empresa productora que exista a *producir y elaborar* artículos de primera necesidad, con arreglo a un plan imperativo y for-

---

(6) No debe olvidarse que toda la filosofía inspiradora de la intervención económica del Estado tiene como objetivo fundamental procurar a la masa las mejores condiciones de vida, mediante el suministro satisfactorio de "cosas y servicios que sean declarados de primera necesidad o de uso o consumo habitual", como reza el artículo 1° del Decreto Supremo N° 338, de 1945. Basta leer los artículos 3°, 4° y 6° de este mismo reglamento así como la exposición de motivos del D.F.L. N° 88, de 1953, para convencerse de que todo cuanto atente contra la subsistencia del pueblo está sujeto a control y sanciones, aunque sea por la vía de un simple y poco notorio desabastecimiento.

(7) El receso o cesación absoluta de actividades, que en sustancia equivale al "lock-out", evidentemente está fuera de toda duda.

zoso que consulte cantidades, calidades y demás condiciones que juzgue conveniente establecer para asegurar la subsistencia del pueblo. Tratándose de aquellos artículos declarados de primera necesidad, las facultades presidenciales pueden ejercerse en forma amplia e irrestricta con respecto a la *cantidad* que haya de producirse, a la *calidad* que deberán tener las mercaderías elaboradas y a cualesquiera otras *condiciones* (tipo, modelo, materias primas, costos, plazos, precios, margen de utilidad por ejemplo) que considere del caso señalar, de acuerdo con la naturaleza, importancia, demanda, consumo y otros factores de producción y/o comercialización del o de los artículos.

Tan vastas atribuciones permiten al Poder Ejecutivo, en sustancia, planificar en la empresa productora que le pida al Director de Industria y Comercio todo el proceso elaborador de artículos declarados de primera necesidad que se desee estimular.

Si el dueño del establecimiento cumple estrictamente el plan o programa que se le impone, se logrará de modo cabal el objetivo socio-económico perseguido con la medida y, en consecuencia, aquél quedará libre de sanciones.

Pero si no lo hace, o sea, se niega a cumplir lo ordenado, es remiso o renuente y se convierte, por ello, en lo que el inciso 2º del artículo denomina "productor rebelde", puede procederse a la expropiación del "establecimiento, empresa o explotación...", a solicitud de DIRINCO y previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado "sin perjuicio de las demás sanciones que establece la ley". De donde resulta que en el caso examinado al productor rebelde se le puede sancionar con extrema severidad, aplicándole las medidas punitivas que las leyes consultan (multa, por ejemplo) y expropiando su empresa.

Creemos que el sistema expropiatorio-sancionador comentado tiene un campo de aplicación mucho más amplio que el procedimiento del artículo 64 y que con él pueden obtenerse logros importantes en aquellas empresas productoras

de bienes esenciales, obligándolas a utilizar toda su capacidad instalada para aumentar el volumen de artículos, a perfeccionar sus técnicas para mejorar la calidad de los mismos, a reducir sus costos, a elaborar mercaderías de mayor consumo popular y, en general, a realizar la política económica que interese implantar al Supremo Gobierno en las diferentes áreas privadas de la producción nacional, en beneficio del pueblo.

13. Por el artículo 66 del Decreto Supremo N° 1.379 (artículo 154 de la Ley N° 16.464) se sanciona "en la forma prevista en los artículos 5°, 6° y 25° letra d) del decreto 1.262 del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción de 18 de Noviembre de 1953" a los *productores y distribuidores mayoristas de artículos declarados de primera necesidad, que por cualquier procedimiento:*

- a) Se nieguen injustificadamente a mantener un ritmo normal de producción. En este caso en cierto modo podría equipararse al receso (parcial) de que trata el artículo 63; o
- b) Mantengan "stocks" ocultos; o
- c) Especulen en los precios.

*"Produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población"*, agrega la norma aludida, dando a entender que las sanciones procederían cuando el efecto señalado se cause por una, cualquiera, de las actitudes empresariales aludidas o por ocurrencia de varias, como posiblemente pudiera acontecer (8).

Pensamos que las conductas señaladas en las letras a) y b) seguramente ocasionarán *deficiencias* —es decir, faltas, defectos, insuficiencias— en el "abastecimiento de la población", mas no así la especificada en la letra c), ya que, tratándose

---

W8) Para evitar dificultades administrativas o de otro tipo, consideramos indispensable que DIRINCO determine y compruebe fehacientemente la causal que se invoque en un informe que deberá emitir en su oportunidad.

por lo menos de aquellos artículos de uso o consumo habitual (el pan, entre otros) de fuerte demanda en un mercado restringido, la especulación en los precios no trae consigo un menoscabo, deterioro o merma en el suministro de ellos, sino un aumento ilícito de sus precios que perjudica al consumidor, sin desabastecerlo de manera forzosa (9).

#### IV

14. El procedimiento al cual deben sujetarse las expropiaciones precedentemente comentadas está señalado en el artículo 7º del Decreto Supremo Nº 1.262, de 1953.

La primera parte de este precepto dispone que: *decretada la expropiación, la Dirección de Industria y Comercio "tomará desde luego posesión de los bienes expropiados"*.

Antes de la reforma constitucional introducida por la Ley Nº 16.615 al derecho de propiedad, se pudo pensar que la disposición transcrita era contraria al texto expreso de nuestra Carta, el cual exigía que las expropiaciones de cualquier tipo sólo podrían hacerse efectivas —consumarse— una vez pagada la indemnización correspondiente. Contra leyes que permitían tomar posesión material del bien expropiado antes de haberse satisfecho la indemnización —como la 7.200 y el D.F.L. Nº 285, de 1953, entre otras— se dedujeron recursos de inaplicabilidad que la Corte Suprema acogió, aun cuando hubo fallos de este tribunal con votos discrepantes. El profesor Silva Bascañán, en su "Tratado de Derecho Constitucional" se muestra ardoroso defensor de esta tesis. (Ver sus comentarios y citas jurisprudenciales en las págs. 281, 284 y 286 del Tomo II. Editorial Jurídica de Chile, año 1963).

---

(9) Este raciocinio no puede calificarse de absoluto, sin embargo, porque cuando la especulación en el precio de un artículo —como el pan o la leche— es desorbitada, las personas de escasos recursos no pueden adquirirlo en la cantidad necesaria para su normal subsistencia, quedando a este respecto desabastecidas aunque la oferta fuere abundante.



Pero esto es ya historia antigua, pues la situación cambió radicalmente con el nuevo y actual texto del artículo 10, N° 10° de la Carta. Por ello el profesor Evans de la Cuadra, en su obra que antes citamos, dice: "...que el hecho de que la Constitución autorice... las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado, está indicando que no existe vinculación alguna entre el pago o la entrega de la indemnización y la toma de posesión por el expropiador. Sería tan constitucional el precepto legal que estableciera que "la toma de posesión se efectuara una vez enterado el monto de la indemnización" como el que autorizase esa posesión "una vez publicada esta ley en el Diario Oficial" (pág. 410).

15. La segunda parte del artículo 7° establece que la expropiación se regirá, en lo demás, "por las disposiciones contenidas en el Libro IV, Título XV, del Código de Procedimiento Civil".

No creemos necesario hacer un análisis del mecanismo procesal que reglan los artículos 915 y 925 del Código aludido, ya que su aplicación e inteligencia no ofrecen dificultades. Sólo nos interesa citar textualmente la opinión que sobre este conjunto de normas adjetivas tiene Silva Bascañán. Dice en la página 284 del mismo Tomo II: "Este procedimiento se *atiene fielmente a la Carta Fundamental*, porque da al expropiado la posibilidad de obtener una *indemnización justa* que lo compense de la privación que experimenta en razón de la utilidad colectiva".

Este juicio reviste importancia frente al texto constitucional que rige ahora, el que ordena al legislador proceder "*equitativamente*" al fijar las condiciones de pago, las normas para determinar el monto y la forma de extinguir la obligación de indemnizar. Y ello porque durante la tramitación de la reforma —como anota Evans de la Cuadra— "surgió en varias oportunidades la discusión acerca de la procedencia de la *inaplicabilidad respecto de los preceptos legales que esta-*

*blezcan las condiciones de pago y demás elementos para fijar el monto de la indemnización.* Creemos que ya el debate resulta inoficioso y que el ejercicio por la Corte Suprema de la facultad que le otorga el inciso segundo del artículo 86 de la Constitución, es en este caso *claramente procedente*" (pág. 411).

Para llegar a esta conclusión tan categórica, el señor Evans invoca, entre otros antecedentes relacionados con la historia fidedigna de la Ley N° 16.615, el rechazo de una indicación de los Senadores Allende, Ampuero y Chadwick que tenía por objeto suprimir la palabra "*equitativamente*", fundándola el último en que su propósito era "entregar *exclusivamente* a la ley la calificación de la equidad con que se proceda y sustraerla del control que, de otra manera, ejercería la Corte Suprema sobre la ley expropiatoria" (pág. 412).

16. Si admitimos que las normas legales aplicables a las expropiaciones glosadas configuran un procedimiento *justo, equitativo* para fijar el monto de la indemnización que debe darse al expropiado y sus condiciones de pago, podemos abrigar la certeza de que no prosperarían recursos de inaplicabilidad que tuvieran por disfrazado objetivo poner trabas a los procesos expropiatorios que el Supremo Gobierno desee impulsar.

17. El artículo 919 del Código de Procedimiento Civil dispone que, cumplidos ciertos requisitos, "...el tribunal ordenará que el *precio* de la expropiación se entregue al propietario...". Y agrega que "verificado el pago o la consignación, se mandará poner inmediatamente al *interesado* en posesión de los bienes expropiados...", especificando que, si se trata de bienes raíces, la escritura "será firmada por el Juez a nombre del *vendedor*...". Esta suerte de equivalencia o identidad que el legislador atribuye a la *expropiación* y a la compraventa, es fruto de la vieja y errada doctrina prevaleciente en el siglo pasado.

"Todas las concepciones a este respecto han sido superadas. Hoy no es posible hablar de la expropiación calificándola

como *venta forzada ni como un negocio* bilateral sui géneris... Este instituto jurídico pertenece totalmente al Derecho Público..." (10).

18. Aunque dentro de su terminología equívoca el precepto procesal transcrito habla de que el precio "se entregue al propietario..." —no de que se pague "al contado", es decir, "con dinero contante", o que se pague "de contado", esto es, al instante inmediatamente—, dando a entender con esta expresión, de acuerdo al sistema constitucional que regía las expropiaciones a comienzos de este siglo, la idea de que el pago fuere completo y anterior a la toma de posesión del bien expropiado, habría que entender que esto varía con el ordenamiento vigente en la actualidad.

En efecto, después de la reforma al número 10º del artículo 10 de la Carta Política, sancionada por la Ley 16.615, el antiguo principio en que reposaba el derecho de propiedad sufrió dos cambios fundamentales: la indemnización al expropiado podría dársele *después* de consumarse el acto administrativo y tomar posesión del bien, dejando de ser previa, salvo en dos casos excepcionales, y dicha indemnización podría abonarse en *cuotas a plazos más o menos largos*.

19. Considerando el nuevo espíritu del constituyente manifestado de manera precisa y categórica en el texto que ahora rige el derecho de propiedad; teniendo presente que la expropiación es un procedimiento unilateral regido por el Derecho Público que consume el sacrificio del dominio privado en aras del bien común y que la ley aplicable en la especie, o sea el artículo 919 del Código de Procedimiento Civil, no exige el pago del "precio" de contado, podría avanzarse una tesis interpretativa fundada en un criterio finalista o teleológico, según la cual fuera aceptable satisfacer el monto de la indemnización expropiatoria por parcialidades.

---

(10) "La Expropiación y los Servicios Públicos", de Julio Oyhanarte. Editorial Perrot, Buenos Aires, Año 1957, pág. 33.

