

LA PERVERSIÓN DE LA CULTURA JURÍDICA CHILENA DURANTE EL GOBIERNO DE LA UNIDAD POPULAR. “RESQUICIOS LEGALES” Y DERECHO DE PROPIEDAD

ENRIQUE BRAHM GARCÍA
Universidad de los Andes

1. DEL INTERVENCIONISMO AL SOCIALISMO DE CUÑO MARXISTA

Desde 1925 en adelante la presión del Estado sobre la propiedad de los particulares no había dejado de crecer. Los derechos del propietario para disponer de sus bienes se habían ido viendo cada vez más reducidos. La libertad de que, en principio, habían gozado los propietarios como una cualidad esencial de su dominio había llegado, muchas veces, casi a desaparecer. El concepto de propiedad, tras la creciente “socialización” que caracterizó al sistema político chileno desde 1925, había visto reducido su contenido a un mínimo y hasta ese mínimo podía ser objeto –y era objeto muchas veces– de radicales ataques que lo afectaban en su núcleo medular. Pero la noción de propiedad privada se mantenía, seguía siendo la regla general, aunque se insistiera en su control y regulación: en intervenirla.

Con la llegada al poder de Salvador Allende y el gobierno de la Unidad Popular de alguna manera los términos se invierten: la propiedad privada debía pasar a ser la excepción. El objetivo ya no sería controlar, regular o intervenir la propiedad, destacar o hacer efectivas las obligaciones sociales a ella anejas –aunque también, forzados por las mismas circunstancias, se continuara insistiendo en ese camino– sino derechamente socializar: terminar con la propiedad privada de los medios de producción tal cual lo contemplaba la ideología marxista, inspiradora del nuevo régimen.

Ya en el programa elaborado por la coalición de partidos que conformaron la Unidad Popular se expresaba que “las fuerzas populares unidas buscan como objetivo central de su política reemplazar la actual estructura económica terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo”. Para concretarlo se anunciaba la nacionalización de la gran minería del cobre, el salitre, el yodo, el hierro y el carbón mineral, el sistema financiero del país, el comercio exterior, las grandes empresas y monopolios de distribución, los monopolios industriales estratégicos y, en general, “aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país, tales como la producción y distribución de energía eléctrica; el transporte ferroviario, aéreo y marítimo; las comunicaciones; la producción, refinación y distribución del petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado; la siderurgia; el cemento; la petroquímica y química pesada, la celulosa, el papel”¹.

Ya en el gobierno, y en términos conceptuales, la nueva doctrina dominante se expresaba de modo descarnado en los mensajes presidenciales. Particularmente significativo nos parece el primero, de 21 de mayo de 1971, que desde sus primeras líneas está traspasado de una radical voluntad revolucionaria².

¹ En las vísperas mismas de la elección, en una concentración celebrada el martes 1 de septiembre en la Alameda, el candidato de la Unidad Popular, Salvador Allende, anunciaba que nacionalizaría, además de la gran minería del cobre y del hierro, todos los bancos, el salitre, la Compañía de Teléfonos, Carbonífera Lota Schwager, Indus, Yarur, Bata, Cemento Melón, Compañía de Cervecerías Unidas, el comercio exterior, las compañías de seguros, la dis-

tribución de petróleo y sus derivados, incluido el gas licuado (Esso, Shell, Copec, Abastible, Gasco, Lipigas y otras empresas de gas licuado). Revista *Ercilla*, N° 1.838 Santiago, de 9 al 15 de septiembre de 1970, p. 11.

² “Se nos plantea el desafío”, señalaba el Presidente Allende, “de ponerlo todo en tela de juicio. Tenemos urgencia de preguntar a cada ley, a cada institución existente y hasta a cada persona, si está

El paradigma por excelencia del socialismo mundial servía para introducir los planteamientos programáticos del nuevo gobierno a propósito del tema inicial y central del Mensaje: “La superación del capitalismo en Chile”. “Las circunstancias de Rusia en el año 17 y de Chile en el presente”, sostenía el Presidente de la República, “son muy distintas. Sin embargo el desafío histórico es semejante”³. Allí se habría ensayado con éxito una de las formas de construcción de la sociedad socialista que es la dictadura del proletariado, quedando comprobado que por esa vía “naciones con gran masa de población pueden, en períodos relativamente breves, romper con el atraso y ponerse a la altura de la civilización de nuestro tiempo. Los ejemplos de la URSS y de la República Popular China son elocuentes por sí mismos”⁴.

Con estos antecedentes, la conclusión que se imponía era evidente: “Como Rusia entonces, Chile se encuentra ante la necesidad de iniciar una manera nueva de construir la sociedad socialista: la vía revolucionaria nuestra, la vía pluralista, anticipada por los clásicos del marxismo, pero jamás antes concretada”. Así como Rusia se había adelantado en su momento a los países más industrializados de Europa, a Chile le tocaba el turno de superar a las grandes democracias de occidente. Con un orgullo evidente Salvador Allende proclamaba ante el Congreso Nacional que Chile era “la primera nación de la tierra llamada a conformar el segundo modelo de transición a la sociedad socialista”⁵.

Y este lenguaje socialista revolucionario, radicalmente antipropietario, se mantendría en los siguientes mensajes. “Nuestra misión histórica”, afirmaba el presidente Allende en el Mensaje de 21 de mayo de 1972⁶, “es demoler construyendo. Demoler los pilares básicos que sostienen el régimen capitalista. Construir los fundamentos del régimen socialista”. El año 1972 debía marcar “el fin de la hegemonía oligárquica que, a través de la propiedad de los instrumentos esenciales de dominio social –los latifundios, la banca y los monopolios– mantuvo en la subordinación económica a nuestro pueblo, se enriqueció cuanto pudo, e hipotecó el país al extranjero”⁷.

2. FORMAS DE PRESIÓN SOCIALIZADORA

El radical programa socializador del gobierno de la Unidad Popular no podría llevarse a cabo de inmediato. No porque no existiera voluntad para ello, que la había de sobra, según consta en los mensajes recién citados, sino porque dentro del esquema democrático vigente no se contaba con las mayorías necesarias⁸. De ahí que debiera avanzarse hacia el objetivo buscado a través de medios –en general– indirectos y por vías tradicionales: aprovechándose de la normativa existente.

En este ámbito fue fundamental el aporte del profesor Eduardo Novoa Monreal para sacar a la Unidad Popular del callejón sin salida en que se encontraba al asumir el gobierno. El proporcionaría las herramientas para que el nuevo régimen pudiera “imprimir un rumbo profundamente transformador a las condiciones económico sociales dentro del marco jurídico de una sociedad netamente burguesa”⁹.

sirviendo o no a nuestro desarrollo integral y autónomo”. p. i.

³ p. ii.

⁴ Idem.

⁵ Idem.

⁶ p. 12.

⁷ Idem.

⁸ Ni tampoco, en principio, se quería recurrir a la fuerza a través de una revolución violenta. Allende

había proclamado durante su campaña que intentaría “la construcción del socialismo sin acudir a la violencia ni amenazar las libertades públicas tan hondamente arraigadas en el espíritu de la gran mayoría de los chilenos”. Cfr. NOVOA MONREAL, Eduardo, “El difícil camino de la legalidad”, *Revista de la Universidad Técnica del Estado*, N° 7, abril de 1972, p. 9.

⁹ NOVOA MONREAL, Eduardo, “Vías legales para avanzar hacia el socialismo”, *Revista de Derecho*

Los problemas a superar eran, según el mismo Novoa Monreal, primero, “que debido a la situación minoritaria de las fuerzas parlamentarias que adhieren al actual gobierno y a la sostenida oposición del Partido Demócrata Cristiano, no puede preverse que antes de las elecciones parlamentarias de 1973 exista en el Congreso la mayoría necesaria para renovar a fondo los esquemas jurídicos vigentes e imponer una legislación de avanzada”. En segundo lugar “que el Presidente Allende ha reiterado su voluntad de ajustarse a la legalidad vigente con solamente las modificaciones y reformas que dentro de ella misma puedan lograrse, no obstante admitir que se trata de una ‘legalidad burguesa’”¹⁰.

La solución al dilema la darían los famosos “resquicios legales”. Esto es, el recurso a normas legales existentes que, usadas adecuadamente y en forma masiva debían transformarse en lo que hemos llamado medios indirectos para alcanzar la socialización.

La verdad es que la existencia de estos “resquicios”, que en su momento llamaron tanto la atención, provocando reacciones de rechazo en los círculos opositores al gobierno de Salvador Allende¹¹, eran algo evidente, pues las normas en que consistían –exceptuando aquéllas que autorizaban expropiaciones– se habían estado utilizando de manera constante a partir de la década de los treinta.

Es el caso, por ejemplo, del más conocido de todos ellos, el D.L. 520 promulgado por el gobierno de Carlos Dávila durante la llamada República Socialista de 1932 que, pese a ser una norma emanada de un gobierno *de facto* había sido aplicada constantemente y sufrido una serie de modificaciones durante varios gobiernos posteriores que, de esta forma, le habían reconocido su valor. Lo mismo que habían hecho, por lo demás, los tribunales de justicia.

De entre las herramientas que ese decreto proporcionaba, Eduardo Novoa Monreal destacaba la expropiación, en determinados casos, de predios agrícolas y, fundamentalmente, de empresas industriales y de comercio u otros dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad. Y a ella se agregaban una serie de herramientas que posibilitaban el llevar adelante una planificación estricta de la economía¹².

Consideraba también Novoa Monreal una serie de facultades que confería a la Empresa de Comercio Agrícola el DFL N° 274 de 1960¹³ y las amplísimas atribuciones que se habían ido reconociendo desde su creación en 1939 a la Corporación de Fomento de la Producción¹⁴.

Económico N° 33 y 34, Octubre de 1971. Ahora, en, idem, *Los resquicios legales*, Santiago, 1992, p. 115.

¹⁰ Idem.

¹¹ *El Mercurio* los atacó fuertemente en una serie de editoriales, calificándolos, (cfr. ejemplar de 13 de agosto de 1971), de “disposiciones olvidadas y de dudosa validez... sacadas a la luz mediante proezas de laboratorio, que connotados juristas desapruban...”. Y un grupo de juristas, encabezados por el presidente del Colegio de Abogados Alejandro Silva Bascuñán, en un informe especial sobre el tema los calificaba como “textos de dudosa vigencia, contradictoria interpretación y procedencia espuria”. Citas según NOVOA MONREAL, *Resquicios...*, *op. cit.*, p. 73 ss.

¹² NOVOA MONREAL, *Vías legales...* *op. cit.*, p. 119 ss. Entre esas medidas de planificación se destacaban la facultad de revisar toda clase de contabilidades, la de reglamentar la libre circulación de cualquier clase de productos alimenticios, la de limitar

el número de establecimientos dedicados al comercio, la de señalar el mercado que un productor o intermediario mayorista deba abarcar, la de imponer a cualquier intermediario la obligación de distribuir y de vender ciertos productos, la de determinar los intermediarios que se utilizarán en la distribución de determinado producto, la de limitar o prohibir la exportación de artículos de primera necesidad, la de establecer el racionamiento de los mismos artículos o declarar su estanco. Y a ellas se agregaban las atribuciones que se conferían a la DIRINCO, como ser, la de requisar artículos de primera necesidad acaparados u ocultados, establecer almacenes reguladores, obligar a los productores a realizar ventas directas a las cooperativas o a las centrales de compras.

¹³ Cfr. idem., p. 122 s.

¹⁴ Cfr. idem., p. 123 ss., donde además se explica como pudo justificarse la nacionalización bancaria por la vía de abrir un poder comprador de acciones.

Por último, enumeraba una serie de normas, dispersas en diversos cuerpos legales que autorizaban, en determinados casos, la intervención de industrias y de predios agrícolas. Era el caso del artículo 626 del *Código del Trabajo*, que autorizaba al gobierno a disponer la reanudación obligatoria de faenas en caso de huelga o cierre de fábricas o empresas, concurriendo determinadas circunstancias; el artículo 38 de la ley de Seguridad Interior del Estado, que autorizaba decretar la reanudación de faenas en caso de paralización de industrias vitales para la economía nacional y otras; el artículo 171 de la ley N° 16.640 de 1967, que la establecía, con designación de interventor en caso de paralización ilegal de labores; y, por último, el artículo 4° de la ley N° 17.074 de 1968, que extendió estas normas, autorizando los decretos de reanudación de faenas a cualquier caso de paralización de labores, aun sin concurrir los requisitos que las leyes anteriores habían señalado¹⁵.

Todas estas normas se pasarían a aplicar ahora en forma radical para alcanzar el objetivo socializador. Así lo planteaba expresamente el Presidente de la República en su Mensaje de 21 de mayo de 1972, cuando, después de hacer referencia al D.L. N° 520 y al decreto N° 338 de 1945, reglamentario del mismo, señalaba: “Hasta el año pasado las facultades que otorgaban dichos cuerpos legales habían sido ejercidas con un criterio restrictivo. El Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y esta Dirección (de Industria y Comercio), estimaron conveniente a fin de poder cumplir con el programa del Gobierno Popular hacer uso de los mecanismos legales en su plenitud”¹⁶.

2.A. REQUISICIONES

Haciendo una rápida estadística sobre la base de revisar el *Diario Oficial* en la sección correspondiente al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y dentro de ella, en el apartado referido a los decretos emanados de la Dirección de Industria y Comercio, es posible constatar, muy fácilmente, el aumento explosivo de las requisiciones referente a los más diversos productos, vehículos y establecimientos industriales y comerciales que tiene lugar durante el gobierno de la Unidad Popular.

En efecto, durante el año 1970 encontramos sólo un decreto requisitorio, el año 1971 ya son sesenta, para subir a ciento trece durante 1972 y alcanzar los doscientos diecinueve entre enero y el 11 de septiembre de 1973. Decretos requisitorios afectarán durante el gobierno de la Unidad Popular a industrias tan importantes como: Yarur, Nescafé, Calaf, CCU, Loza Penco, Cimmet, Fantuzzi, Fensa, Lucchetti y Pizarreño, por señalar algunas de las más conocidas.

Los motivos invocados en los distintos casos de requisición son de lo más variados, aunque siempre muy indicativos de las concepciones económicas y políticas dominantes, y dejan en evidencia la facilidad que daban las normas jurídicas correspondientes para encontrar pretextos con los cuales justificar esta forma de intervención estatal sobre la propiedad, de características tan radicales.

Uno de los pretextos más típicos es, por ejemplo, el desabastecimiento que se estaría dando de determinados productos. Un caso de esta naturaleza fue la requisición decretada por la Dirección de Industria y Comercio el 23 de mayo de 1972, respecto a las medias y calcetines (22.000 y 62.000 docenas respectivamente) que mantenía en su bodega la “Industria de medias y calcetines Monarch S.A.”. En la resolución se parte señalando que mientras en el mercado habría desabastecimiento de dichas mercaderías, la industria en cuestión mantenía en bodega importantes stocks de sus productos. Estos hechos, compro-

¹⁵ Cfr., *idem.* p. 126 ss.

¹⁶ p. 425.

bados por los inspectores de la DIRINCO, indicarían, “sin lugar a dudas, que ha existido acaparamiento de artículos declarados de primera necesidad” de parte de la industria en cuestión, “lo que ha contribuido en forma considerable a agravar el problema de abastecimiento de dichos artículos, originado con motivo del gran aumento que ha experimentado el consumo de los mismos”¹⁷.

Suele servir también de causal requisitoria la paralización de actividades determinada por alguna empresa por los efectos sociales –desempleo– y de desabastecimiento que esto podría ocasionar¹⁸.

Otra importante causal aducida será la de especulación. En Concepción, por ejemplo, por una amplísima resolución de 4 de junio de 1973, se ordenó la requisición de “todos los artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual que se vendan a precios especulativos, es decir, a precios superiores a los oficiales, que se expendan por personas o canales irregulares o no autorizados de distribución”¹⁹. Esta medida tendría por objetivo terminar con el mercado negro y la especulación practicado fundamentalmente por comerciantes clandestinos a través de canales irregulares de distribución. Mientras el fundamento jurídico estaría dado por los “artículos 22, letra i del decreto de Economía N° 1.262 y el artículo 25° del decreto del mismo ministerio N° 338, que constituyen respectivamente, la ley Orgánica y el reglamento de la Dirección de Industria y Comercio”.

A veces la DIRINCO tiene que hurgar un poco más para encontrar un pretexto que le permita atacar a una determinada industria mediante la requisición de sus productos. Es el caso, por ejemplo, de una requisición que afectó a las diversas plantas conserveras del Consorcio Nieto Hnos. S.A.I. Ella habría sido sorprendida en diversas infracciones: “carecer de precios los artículos que elabora, gelatinas y arvejititas en sus diversas calidades; alzar los precios de los productos señalados sin la autorización de este servicio, como asimismo de la salsa de tomate en sus diversas calidades y negar la venta de conservas de frutas, mermelada de damasco y de dulce de membrillo”. Además, se aduce disminución de los ritmos de producción de la empresa y de haber desviado parte de su producción a la ciudad de Arica en desmedro del resto del país²⁰.

Debe adicionalmente considerarse siempre, para entender bien el real cuadro de la situación, que las empresas afectadas estaban siendo fuertemente presionadas –como más adelante tendremos oportunidad de revisar– a través de vías tan tradicionales ya a esas alturas de nuestra historia, como las fijaciones de precios, cercanas y aun por debajo de los costos de producción, y otra serie de cortapisas a la libre disposición sobre los bienes, que de alguna manera obligaban a los productores a recurrir a fórmulas extremas para seguir operando, las que las hacían a su vez blanco de otras medidas de los servicios controladores y fiscalizadores.

Pero la presión contra las empresas y sus propietarios no venía sólo desde fuera sino también desde dentro, aunque fuera por instigación o en acuerdo con personas, partidos u otras instituciones –por ejemplo, de gobierno o sindicales– ajenas a la misma. Es el caso de

¹⁷ D.O. de 25.5.1972. Por resolución de 27.10.1971 (D.O. de 28.10.1971) serán requisados los buses de la empresa LIT, cuyos dueños habían acordado su disolución, en vista de que era una de las dos líneas que transportaba pasajeros hasta Puerto Montt, por lo que su cierre provocaría un gran desabastecimiento en este ámbito. Puede señalarse también que son muy numerosas las requisiciones de carne y animales. Cfr. D.O. de 5.5.1972, 9.12.1971, 7.12.1971.

¹⁸ Así ocurrirá con el astillero Las Habas de Valparaíso y la Industria pesquera Llanquihue. Cfr. D.O. de 13.10.1971 y de 11.7.1972.

¹⁹ D.O. de 28.6.1973.

²⁰ D.O. de 22.7.1972. Cfr. D.O. de 8.3.1972 en que se contiene resolución por la que se requiza la Fabrica de Pinturas Ceresita S.A.C. por haber sido sorprendida “utilizando aceite comestible en la elaboración de pinturas y esmaltes de uso industrial”.

numerosas requisiciones que tienen como causal la paralización de determinadas industrias en virtud de huelgas prolongadas que las afectaban.

El ejemplo más conocido al respecto es el de la Empresa Manufacturera de Algodón Yarur, cuyos trabajadores se encontraban en huelga en el mes de abril de 1971, como consecuencia de lo cual la industria estaba paralizada. Según DIRINCO, la huelga referida provocaría una “falta de abastecimiento de los productos que fabrica dicha industria con grave perjuicio para el consumo nacional”, lo que era de mayor gravedad todavía por producir dicha industria artículos de “uso o consumo habitual”. En virtud de estos antecedentes el servicio veía como única alternativa, considerando que le correspondía “velar porque se restituya la normalidad en la producción y distribución de estos artículos”, ordenar la “requisición del establecimiento industrial, de sus maquinarias, recursos y demás implementos necesarios para la producción y distribución, como de los locales en que funcionan, como asimismo la distribuidora Juan Yarur S.A.C.”²¹.

Y situaciones muy parecidas se darían en la Industria de Caramelos CALAF y en la Cía. Industrial Metalúrgica CIMET S.A.C.²².

No puede sorprender entonces que se aplique la requisición en el caso de industrias que se encuentren en paro. Por ejemplo, una resolución de 22 de mayo de 1973, considerando que “los empresarios de la locomoción colectiva de Santiago, de microbuses, taxibuses y taxis ordenaron un paro indefinido de sus vehículos a partir del día 22 de mayo en curso”, que esto redundaría en un “grave perjuicio para la población”, y que dichos vehículos habían sido declarados en su momento de “primera necesidad o de uso o consumo habitual”, se decretaba: “Requísense todos los vehículos motorizados de la ciudad de Santiago y sus departamentos, microbuses, liebres o taxibuses, taxis, taxis colectivos, microbuses urbanos e interprovinciales que se encuentren paralizados por huelga de sus propietarios, conjuntamente con los accesorios y repuestos que sean necesarios”, como así también “los locales que sirvan para reparar y guardar dichos medios de transporte”²³.

En todos estos casos lo normal sería que, fuera de ordenarse la requisición, se nombrara un interventor quien tomaría a su cargo la administración de la empresa o bienes expropiados, “con amplias atribuciones, pudiendo, en consecuencia, hacer uso además de las cuentas corrientes pertenecientes al establecimiento requisado”. El interventor estaba también autorizado para “solicitar directamente el auxilio de la fuerza pública del Jefe de Carabineros más inmediato, si fuere necesario, autorizándose el allanamiento y descerrajamiento”. Por último, y como otra prueba evidente del ánimo intervencionista y antipropietario que caracterizaba a la administración de la Unidad Popular, puede señalarse que siempre las resoluciones requisitorias incluían un artículo en virtud del cual se ordenaba su aplicación inmediata, “sin perjuicio de cumplirse posteriormente con el trámite de toma de razón por la Contraloría General de la República”²⁴.

Tanto por su misma naturaleza, por la forma como la regulaba nuestro ordenamiento jurídico, cómo por la manera radical en que se afectaban los derechos del propietario, la requisición fue desde siempre, pero particularmente durante el gobierno de la Unidad Popular, motivo de fuertes controversias.

En un dictamen del año 1968 la Contraloría General de la República había señalado que la requisición de bienes procedía “tanto como medida de regulación económica ... cuanto como sanción en los casos de fenómenos especulativos”²⁵. La requisición como acto

²¹ D.O. de 29.4.1971, resolución de 28.4.1971.

²² Cfr. D.O. de 20.12.1971 y 6.7.1972.

²³ D.O. de 22.5.1973. Cfr. D.O. de 10.6.1972.

²⁴ D.O. de 10.6.1972, resolución de 6.6.1972
contra FALABELLA S.A.C.I.

²⁵ Cit. por CORTÉS ALVEAR, Loreto, *La Corte Suprema de Justicia y sus relaciones con el Poder Ejecutivo durante el gobierno de la Unidad Popular*, memoria, Santiago, U.C., 1992, p. 82.

sancionatorio terminaba con la venta de los bienes o artículos por cuenta del requisado, el que recibía el valor correspondiente, deducidos los gastos. Distinta era la situación planteada por la requisición en cuanto medida de regulación económica. En este caso los afectados eran, directamente, las empresas industriales y comerciales, según se contemplaba en el decreto 338 de 1945 del Ministerio de Economía y Comercio, reglamentario del D.L. 520, que no contemplaba ninguna norma al respecto. De ahí que fuera muy controvertida su procedencia legal, sus características y alcance.

En su momento, la doctrina y la jurisprudencia habían sido unánimes en señalar que no se podían requisar inmuebles y que, por lo tanto, dicha medida no podía recaer sobre establecimientos comerciales o industriales²⁶. Sin embargo, la Contraloría, ya bajo el gobierno de Salvador Allende, sostuvo que era posible aplicar la requisición para prevenir distorsiones eventuales del mercado y que, como medida de regulación económica –de acuerdo con el decreto N° 338 recién señalado– procedía no sólo respecto de artículos de primera necesidad, sino que también sobre establecimientos industriales²⁷.

La discusión se plantearía luego en el plano siguiente desde el punto de vista jurídico: las vías jurisdiccionales existentes para impugnar la resolución de requisición. Según Edmundo Eluchans Malherbe²⁸ cabían varias alternativas posibles. En primer lugar, el recurso de reconsideración ante el director de DIRINCO, recurso gracioso, que no estaba reglamentado y con el cual difícilmente podían conseguirse efectos de importancia.

En segundo lugar, el recurso de apelación contemplado por la ley N° 17.066 (de 11 de enero de 1969) que estableció un régimen general de apelación para todas las resoluciones emanadas del director de DIRINCO o de sus delegados, creando un tribunal contencioso administrativo especial: el Tribunal Superior de Comercio. Sin embargo, aunque en la práctica los particulares recurrieron a este tribunal en casos de requisición de establecimientos industriales y comerciales como medida de regulación económica, pese a la negativa del director de Industria y Comercio a conceder en esos casos el recurso de apelación, la mayoría del Tribunal Superior de Comercio se sumó al parecer de la DIRINCO²⁹.

En tercer lugar, un recurso meramente administrativo ante la Contraloría General de la República. En efecto, la Contraloría conocía de las resoluciones requisitorias tomando razón de ellas o devolviéndolas sin tramitar. De ahí que el afectado pudiera solicitar al contralor se abstuviera de tomar razón de la resolución requisitoria. Pero esta medida, como luego veremos, no llevaba muy lejos, desde el momento en que el gobierno procedía en esos casos a dictar decretos de insistencia.

Analicemos esta situación a la luz de un caso concreto, la ya referida requisición de la empresa Yarur³⁰, motivada en el desabastecimiento producido por la huelga de trabajadores que afectaba a la misma. De la resolución requisitoria se apeló –de acuerdo con el artículo 11 de la ley 17.066– al director de DIRINCO, el que declaró improcedente el recurso. Ante esta situación, se recurrió de hecho al Tribunal de Comercio creado por la ley 17.066 (y que integraban tres abogados designados por el Ministro de Economía, el Consejo General del

²⁶ Cfr. SANTA MARÍA, Alfredo y ALESSANDRI, Arturo, “La legalidad del decreto de requisición del uso y goce del Matadero Municipal de Santiago”, *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo 41 de 1944, sección derecho, p. 133 ss.

²⁷ Dictamen de la Contraloría General de la República N° 56.367 de 1971. Cfr. MICCO AGUAYO, Sergio, *Unidad Popular, Resquicios Legales y Quiebre Jurídico-Institucional Chileno*, tesis, Concepción, U. de Concepción, 1987, p. 166 ss.

²⁸ Recursos legales de los afectados respecto de una resolución que dispone la requisición de un establecimiento industrial o comercial, *Estudios Jurídicos*, 1 (1) 1972.

²⁹ Cfr. CORTÉS, *op. cit.* p. 91.

³⁰ Cfr. al respecto ESPINOZA, Raúl, “La requisición de los monopolios textiles y un fallo de la Corte Suprema”, *Revista de la Universidad Técnica del Estado*, (7), abril de 1972, la memoria de CORTÉS, Loreto, *op. cit.*, p. 95 ss. y ELUCHANS, *op. cit.*

Registro Nacional de Comerciantes y el Consejo de Defensa del Estado), el que por mayoría declaró no ha lugar al recurso, por considerar que no procedía la apelación respecto de una resolución requisitoria.

Los afectados recurrieron entonces de queja ante la Corte Suprema para que dejara sin efecto la resolución del Tribunal de Comercio y se concediera la apelación. El gobierno se defendió sosteniendo que la Corte Suprema era incompetente en el caso en cuestión, por estimar que se trataba de un tribunal administrativo, no sujeto, por tanto, a la superintendencia directiva, correccional y económica que la Constitución y el *Código Orgánico de Tribunales* conferían a la Corte Suprema sobre todos los tribunales de la nación. La Corte terminó por acoger el recurso en fallo de 4 de enero de 1972³¹, dejando sin efecto la resolución del Tribunal de Comercio y ordenando se hicieran llegar a éste los antecedentes para que conociera del recurso de hecho. Esto provocó una airada reacción del gobierno, que incluyó manifestaciones callejeras de sus partidarios contra la Corte Suprema, medio de presión tradicional durante el régimen de la Unidad Popular, que hacía aún más difícil la defensa de los derechos de los propietarios³².

Por último, cabría hacer notar, como antes ya apuntábamos, que la indefensión de los propietarios se veía agravada al enervar el gobierno una de las principales vías de resistencia que la normativa legal vigente contemplaba, por la vía de dictar decretos de insistencia para doblegar la oposición de la Contraloría, que se negaba a tomar razón de las resoluciones requisitorias. En efecto, según el Ejecutivo, la oposición de la Contraloría no tendría fundamentos jurídicos, “pues la verdadera razón de esos rechazos ha sido dada a conocer por el propio señor Contralor en su declaración pública que aparece en la prensa del día 3 de Abril, donde aludiendo a las requisiciones expresa textualmente que ‘es público y notorio que se las ha utilizado para formar de hecho un área social sin ley’, y que ‘ello llevaría a la devolución de todas las requisiciones sin entrar a considerar otros antecedentes’”³³.

En definitiva, el uso sistemático de los decretos de insistencia para doblegar la oposición de la Contraloría General de la República, se constituiría en otro importante resquicio legal utilizado por el gobierno de la Unidad Popular para ir terminando con la libertad de los propietarios y, a la larga, con el mismísimo derecho de propiedad privada.

2.b. INTERVENCIÓN DE EMPRESAS A TRAVÉS DEL DECRETO DE REANUDACIÓN DE FAENAS

Otra forma muy frecuente de restringir y hasta eliminar las facultades del propietario para disponer libremente de sus bienes, durante el gobierno de la Unidad Popular, consistió en nombrar interventores en empresas que se encontraran paralizadas para ponerlas nuevamente en movimiento³⁴. Esta medida podía basarse tanto en el artículo 38 de la ley N° 12.927 sobre Seguridad Interior del Estado, como en el artículo 171 de la ley N° 16.640 sobre Reforma Agraria, cómo también en el artículo 4 de la ley N° 17.704, pudiendo incluirse por último el artículo 626 del *Código del Trabajo*.

Por ejemplo, por decreto de 19 de mayo de 1973³⁵ y teniendo en consideración que se habría producido “un paro intempestivo e ilegal dirigido por la Confederación Nacional de

³¹ Sentencia de la Segunda Sala de la Corte Suprema de 4.1.1972, *Fallos del Mes*, N° 158, p. 330.

³² Cfr. MICCO AGUAYO, *op. cit.*, p. 197.

³³ *D.O.* de 4.5.1973. Cfr. *D.O.* de 17.8.1972.

³⁴ Eduardo Novoa reconocía en su momento que, aunque se tratara de un acto de efectos transitorios, constituía un “recurso legal muy eficaz para que un gobierno con arrastre popular pueda conducir una

política de transformaciones económicas más hondas”. “Vías legales para avanzar hacia el socialismo”, *Revista de Derecho Económico*, N° 33 y 34, octubre de 1971.

³⁵ *D.O.* de 23.5.1973. Del decreto en cuestión no tomó razón la Contraloría por lo que el gobierno debió presentar un decreto de insistencia que aparece con fecha 22.5. en el *D.O.* del mismo día.

Dueños de Autobuses y Taxibuses de Chile” y que se “trata de un servicio vital e imprescindible, del cual son usuarios la casi totalidad de la población”, se decretaba la “inmediata reanudación de faenas de todos los servicios de la locomoción colectiva particular del país”, nombrándose como interventor al General de Ejército, Herman Brady Roche. Las atribuciones de éste incluirían las de “organizar las faenas contratando el personal que sea necesario para realizar las labores correspondientes” y “poner término a los contratos de trabajo”; estableciéndose, por último, que la intervención subsistiría “mientras no se hayan normalizado total y definitivamente las labores de los servicios de locomoción colectiva particular”.

Pero las intervenciones no sólo se daban en casos como el recién citado, en el que había un grupo de particulares en huelga en un acto de protesta frente al gobierno y ante el cual éste reaccionaba, sino que muchas veces la autoridad aprovecharía la normativa vigente en materia de reanudación de faenas para provocar artificialmente situaciones de hecho que posibilitaran la intervención. Podía así, y era lo más común, provocarse un conflicto laboral en la empresa, de ahí se pasaba a la “toma”, la industria era paralizada solicitándose en ese momento la intervención en vista de que la industria no estaba produciendo. Una vez que el gobierno tomaba el control de la empresa se hacía creer a los trabajadores que les correspondía la propiedad de la misma, implantándose un sistema de “participación” en virtud de un convenio entre la CUT y el gobierno, persiguiéndose hacer irreversible la situación para los propietarios afectados, a los que se ponía frente a hechos consumados ante la amplia discrecionalidad de que gozaban los interventores³⁶.

Un ejemplo muy representativo es el del diario *La Mañana* de Talca. La empresa periódica editora del diario, paralizó sus funciones en el mes de agosto de 1971 por una huelga ilegal de su personal. El 26 de febrero de 1972 un grupo de huelguistas a los que se unieron un número importante de personas ajenas al conflicto se apoderaron del local expulsando a su propietario. El primer día de marzo éste interpuso una querrela por los delitos de usurpación, daños y atentado contra la libertad de trabajo que el día 15 el juez competente proveía ordenando el desalojo de los ocupantes y la entrega y restitución de la empresa a su dueño. Pero antes de que la fuerza pública diera cumplimiento a la resolución, se recibió un escrito de don Francisco Reyes en el que hacía presente que había asumido el cargo de interventor del diario, dispuesto la reanudación de faenas y la reincorporación del personal, por lo que debía dejarse sin efecto el desalojo, a lo que el tribunal accedió luego de un informe de carabineros.

La Corte de Apelaciones de Talca, el 15 de junio de 1972, confirmó la resolución judicial por lo que el propietario recurrió de queja a la Corte Suprema, recurso que fue acogido³⁷, empezando así recién, en septiembre de 1972, a ser reconocidos los derechos del propietario.

Y los ejemplos podrían multiplicarse. Así, en el caso de la intervención de predios agrícolas, en la revista *El Campesino* de marzo de 1971³⁸ se hacía un balance en el que se señalaba “los abusos más frecuentes a que han dado origen las intervenciones son el impartir instrucciones imposibles de cumplir o cuyo cumplimiento puede traer graves problemas económicos a la empresa; no constituir o entorpecer el funcionamiento del Tribunal Arbitral

³⁶ Cfr. ECHEVERRÍA, Andrés y FREI, Luis, *1970-1973: la lucha por la juridicidad en Chile*, Santiago, 1974, p. 17 ss.; YÁVAR, Ernesto, “La reanudación de faenas”, *Estudio Jurídico*, 1 (2) 1972, p. 92; MICCO, *op. cit.*, p. 176 ss. y CORTÉS, *op. cit.* p. 103 y ss.

³⁷ Cfr. EVANS DE LA CUADRA, Enrique, “La sentencia de la Corte Suprema en el caso del diario *La Mañana* de Talca”, *Estudio Jurídico*, II (1), 1973, p. 400 ss.; Sentencia de la Corte Suprema de 27 de Septiembre de 1972 en *Fallos del Mes* N° 166, septiembre 1972, p. 227 ss. y CORTÉS, *op. cit.*, p. 107ss.

³⁸ p. 7.

que debe conocer del conflicto que dio origen a la paralización de faenas, y rendir cuentas incompletas al finalizar su gestión”³⁹.

Por último, pueden consignarse algunas cifras que resultan de una rápida revisión de los decretos sobre la materia publicados en el *Diario Oficial*, que vienen a confirmar, desde un punto de vista cuantitativo, los profundos alcances de la institución antipropietaria que estamos analizando. Durante el gobierno de la Unidad Popular se dictaron, durante el año 1970, 195 decretos que ordenaban la reanudación de faenas de alguna empresa y nombraban interventores en las mismas. El año 1971 alcanzaron su cota máxima con 335, para bajar a 223 en 1972 y a 94 hasta el 11 de septiembre de 1973. En total serían alrededor de 847 las empresas intervenidas⁴⁰.

2.c. EXPROPIACIONES DE EMPRESAS

El día 18 de diciembre de 1970 aparecía publicado en el *Diario Oficial* el decreto N° 1.180 de 2 de diciembre de 1970, del Ministerio de Economía, por el cual se decretaba la expropiación del “establecimiento industrial Fábrica de Paños Bellavista de Tomé, de la firma Fábrica de Paños Bellavista Tomé S.A.”. La expropiación comprendería “todos los bienes y derechos que componen su activo, entendiéndose por tal todos los bienes y derechos de producción, de cualquier naturaleza y que sean necesarios para la explotación del establecimiento”. La DIRINCO tomaría “posesión de inmediato de los bienes expropiados, haciendo uso de la fuerza pública con allanamiento y descerrajamiento si fuere necesario”, y tomaría “a su cargo la explotación directa de la empresa, designándose interventor de ella a don Jaime Espinoza Correa”. En lo demás la expropiación se regiría por las normas correspondientes del *Código de Procedimiento Civil*.

Como fundamento de la expropiación se aducía que la industria en cuestión se encontraba en receso, situación que debía presumirse como permanente, ya que el socio principal había abandonado el país “después de haber girado cuantiosas sumas para gastos de representación, con grave perjuicio no sólo para los intereses de la Empresa, cuya petición de quiebra ha sido solicitada, sino para los 1.400 trabajadores de la misma y para el consumo normal de la población”. Además, la ciudad de Tomé dependería totalmente de la industria en cuestión⁴¹.

La expropiación en cuestión, primera de una larga serie, fue recibida en general con sorpresa por los sectores opositores al gobierno, tanto porque se trataba de un atentado muy fuerte y radical contra el derecho de propiedad privada, como, fundamentalmente, porque no se entendía cuales podían ser los fundamentos legales de una medida de esa naturaleza.

³⁹ Cfr. *El Campesino*, vol. 102 de febrero de 1971, p. 9: “La estrategia es muy clara y definida. Primero, la creación artificial de problemas laborales que justifiquen la ocupación violenta de los predios y su paralización. Luego, la exigencia de que el fundo sea legalmente intervenido y su propietario expulsado de la administración de sus bienes, a través de una arbitraria disposición de los interventores, que se traduce en la contratación de mayor personal, aumento de regalías y remuneraciones, cambio de faenas e inventarios, etc., al margen de lo que puedan disponer los Tribunales arbitrales que deben conocer de estas situaciones. Este camino, que se inició en la agitación y ocupación, y que culmina con la intervención y privación de la ad-

ministración de sus bienes a los agricultores afectados, busca colocar a éstos en una angustiada situación, que sólo puede terminar en el ofrecimiento de sus predios a la CORA, la que propone condiciones que no se compadecen con los exiguos derechos que aún tienen los agricultores en la ley de Reforma Agraria”.

⁴⁰ A las cifras anteriores podrían agregarse los casos de intervención de cooperativas que alcanzaron a 188 durante el mismo período. Cfr., por ejemplo, *D.O.* de 11.7.1973, 28.7.1972, 26.7.1972.

⁴¹ Otros ejemplos que se pueden considerar son la expropiación de “Indelco”, *D.O.* de 14.12.1971, “Fabrillana”, *D.O.* de 23.4.1971, “Lanera Austral”, *D.O.* de 24.2.1971.

En tono casi burlesco, recuerda Eduardo Novoa Monreal que *El Mercurio* del día 5 de diciembre de 1970, “rogaba que el gobierno indicara la norma cuya aplicación había permitido las expropiaciones. Me declaro –agregaba– reo del malévolo gesto de mantenerlos ignorantes (a los abogados de las grandes empresas chilenas), por varios días, de las disposiciones que fundamentaban las expropiaciones de su clientela”⁴². La verdad es que los fundamentos jurídicos buscados se encontraban en el D.L. 520 de 1932 y habían quedado finalmente recogidas en los artículos 4,5,6,7 y 8 del decreto supremo N° 1.262 del año 1953 del Ministerio de Economía que fijaba el texto refundido del primitivo D.L. N° 520 y sus modificaciones hasta esa fecha. De hecho, los mismos integrantes del Consejo de Defensa del Estado, organismo integrado en su mayoría por abogados de tendencia contraria al gobierno, debieron reconocer la legalidad del acto expropiatorio⁴³.

Como concluía el mismo Eduardo Novoa, en ese momento presidente del Consejo, los preceptos que autorizaban expropiaciones en el ámbito industrial, eran de gran “amplitud”, otorgando algunos de ellos “al Poder Ejecutivo facultades discrecionales que éste puede ejercer con considerable margen de libertad”⁴⁴. Ello era de la esencia de los “resquicios legales”, y así se utilizarían.

2.D. EL INCUMPLIMIENTO DE RESOLUCIONES JUDICIALES

Como se ha señalado, el gobierno de Salvador Allende buscaba impulsar un proceso de socialización de la propiedad utilizando la normativa legal existente, en la que, por el momento, no podía introducir reformas radicales como las que contemplaba su programa, por no contar para ello con las mayorías necesarias.

Sin embargo, esos propósitos teóricos se vieron superados en la práctica con actuaciones, tanto de parte del gobierno como de sus partidarios, abiertamente antijurídicas o, por lo menos, que se movían al borde de la antijuridicidad. Había, de hecho, una evidente presión revolucionaria que venía a hacer aún más precaria la situación de los propietarios y que no puede dejar de considerarse –a pretexto de que nuestra investigación se centra esencialmente en la evolución de la normativa jurídica– sin correr el riesgo de ocultar un factor central del proceso que estamos intentando describir.

Ya se ha hecho tangencial referencia a la presión vía huelgas o “tomas” que se ejercía sobre determinadas industrias, como paso previo justificante de las distintas medidas intervencionistas que contemplaba la legislación, y también –dentro del límite de lo jurídico– al uso abusivo de los decretos de insistencia. Luego nos detendremos en el uso de la fuerza contra la propiedad agraria. Pero ahora quisiéramos dedicar algunas líneas a describir la forma como se neutralizaron por el gobierno las posibilidades de defensa de los propietarios afectados por resoluciones gubernativas, por la vía de no proporcionar la fuerza pública para hacer cumplir las resoluciones judiciales que los beneficiaban⁴⁵.

El 30 de octubre de 1972 la Corte Suprema enviaba un oficio al Presidente de la República en el que acordaba representar a éste “la imperiosa necesidad de que se sirva instruir a sus secretarios de Estado para que a su vez éstos lo hagan saber a sus subalternos y a las personas que son designadas interventores o Jefes de Zonas de Emergencia, de acuerdo

⁴² *Los resquicios legales*, Santiago, 1992, p. 69.

⁴³ *Idem.* p. 66 ss. Formaban parte del Consejo en ese momento, entre otros, los abogados Lorenzo de la Maza, Avelino León H., Guillermo Pumpin, Paulino Varas, Hernán Larraín R., Raúl Oliva M., Jaime del Valle, Ignacio Echeverría, Sergio de Ferrari y Manuel Guzmán Vial.

⁴⁴ *Vías legales...*, *op. cit.*

⁴⁵ En el desarrollo de este tema nos apoyamos fundamentalmente en la memoria de Cortés, Loreto, *op. cit.*, p. 147 ss.

con la ley de Seguridad del Estado u otros estatutos legales acerca del estricto acatamiento de las decisiones que en el ejercicio de sus facultades constitucionales expidan los Tribunales Ordinarios de Justicia y acerca del trato cortés que sus funcionarios merecen, orden que sería remedio seguro de los males descritos”⁴⁶.

La Corte enfrentaba así problemas muy concretos que se estaban planteando en sus relaciones con el Ejecutivo. Pocos días antes del oficio citado el juez del Octavo Juzgado del Crimen había concurrido a los Almacenes Almac, que se encontraban intervenidos, para practicar una inspección personal, siendo tratado con particular dureza por el interventor, el que no lo dejó practicar la diligencia, apoyado en una poblada –que atacó de hecho y verbalmente al juez– e, incluso, en un individuo armado con una metralleta⁴⁷.

Casi coincidiendo con los hechos recién relatados, la Corte recibía un oficio del Segundo Juzgado de Letras de Talca en el que se indicaba que la diligencia de desalojo de el diario *La Mañana* de Talca –caso al que ya antes hemos hecho referencia– que había decretado la Corte Suprema el 27 de septiembre, luego de resolver un recurso de queja, no había podido llevarse a efecto. El Jefe de Zona de Emergencia no había dado la autorización para practicar el desalojo porque traería graves alteraciones para el orden interno de la ciudad, considerándola “inconveniente en los momentos actuales”⁴⁸.

De esta forma no sólo quedaban burladas las resoluciones de los tribunales de justicia, sino también desamparados los derechos de los propietarios. Y pese a las reiteradas protestas de la Corte la situación seguiría igual: el incumplimiento de las resoluciones judiciales, sobre todo en materias relacionadas con la defensa del derecho de propiedad, se haría algo habitual. Ejemplo de ello es una circular confidencial que dirigió el 13 de enero de 1973 el Ministro del Interior, general Carlos Prats, a Carabineros de Chile, sobre el procedimiento a seguir en el caso de cumplimiento de órdenes judiciales de desalojo de determinados establecimientos o industrias. “En los casos en que el tribunal competente –se decía en ese documento– imparta orden directa a Carabineros de Chile de desalojo de determinado establecimiento o industria, el jefe policial correspondiente la comunicará por escrito al Intendente o Gobernador respectivo, acompañándole copia de la orden”.

“Si las circunstancias laborales o de otra índole –continuaba la nota del general Prats– determinan que se trata de un caso conflictivo que incida en los deberes que le señala el artículo 45 de la ley de Régimen Interior, el Intendente o Gobernador comunicará por escrito al Ministro del Interior y al Jefe de Carabineros, que es indispensable suspender la ejecución del desalojo, a fin de deslindar responsabilidad de la fuerza pública”⁴⁹. En definitiva, los tribunales quedaban absolutamente sujetos a lo que resolviera la autoridad política.

De esta forma, las órdenes de desalojo de todo tipo de propiedades, sean empresas o predios, quedaban sistemáticamente sin cumplir. Mostrando ya síntomas de hastío, la Corte Suprema volvía a oficiar al Presidente de la República el 26 de mayo de 1973, representándole, “por enésima vez la actitud ilegal de la autoridad administrativa en la ilícita intromisión en asuntos judiciales, así como la obstrucción de Carabineros en el cumplimiento de órdenes emanadas de un Juzgado del Crimen que de acuerdo con la ley, deben ser ejecutadas por dicho cuerpo sin obstáculo alguno”. Se configuraría así una abierta rebelión contra el Poder Judicial, un desprecio del orden jurídico, lo que significaría no sólo una crisis del Estado de Derecho, “sino una perentoria o inminente quiebra de la juridicidad del país”⁵⁰.

⁴⁶ Tomado de *Algunos Fundamentos de la Intervención Militar en Chile. Septiembre de 1973*, Santiago, 1974, p. 29.

⁴⁷ Cfr. *Antecedentes Histórico-Jurídicos: años 1972-1973*, Santiago, 1980, p. 69 ss.

⁴⁸ *Idem.*, p. 71 ss.

⁴⁹ ECHEVERRÍA y FREI, *op. cit.*, tomo 3 p. 154.

⁵⁰ *Algunos fundamentos...*, *op. cit.*, p. 39.

El día 12 de junio el Presidente de la República volvía a la carga sobre la Corte Suprema con un oficio en el que, en los temas judiciales relativos al derecho de propiedad, reclamaba por el hecho de que los tribunales hubieren dejado en libertad incondicional a un grupo de latifundistas armados que habían retomado un fundo (Chesque en Loncoche), dejando como saldo la muerte de un campesino mapuche ocupante, por considerar que se daba un caso de legítima defensa. Ello denotaría, por parte de los tribunales, una manifiesta incompreensión del proceso de transformaciones que vivía el país y del anhelo de justicia social de las grandes masas postergadas. Si las leyes vigentes defendían a los propietarios, era la explícita insinuación del oficio presidencial, en la nuevas circunstancias los jueces debían modificarlas, por la vía interpretativa, en sentido socialista⁵¹.

La Corte Suprema respondía con dureza en oficio de 25 de junio de 1973: “¿Pretende el oficio de vuestra excelencia que los Tribunales de Justicia olviden la ley, prescindan de todos los principios y en nombre de una justicia social sin ley, arbitraria, acomodaticia y hasta delictuosa en su caso, amparen incondicionalmente a los tomadores y repudien de la misma manera a los que pretenden la recuperación de los predios tomados?”. La radical oposición existente en la concepción del derecho de propiedad entre ambos poderes del Estado, no podía ser más evidente, lo mismo que la explícita visión antipropietaria del gobierno de la Unidad Popular⁵².

3. LA NACIONALIZACIÓN DE LA BANCA

Otro ejemplo muy representativo de la forma indirecta a través de la cual el gobierno de la Unidad Popular intentó llevar adelante su programa socializador, es el expediente usado para estatizar la banca privada.

El 30 de diciembre del año 1970, el Presidente de la República, Salvador Allende pronunciaba un discurso en el que anunciaba una profunda reforma crediticia que incluía, cómo elemento central, la nacionalización de la banca particular. Al respecto señaló que pronto enviaría un proyecto de ley al Parlamento para alcanzar dicho objetivo, pero, mientras tanto, en forma provisoria, se avanzaría hacia el mismo por la vía de que CORFO, a través del Banco del Estado, compraría las acciones de los bancos particulares que se le ofrecieran en venta⁵³.

Pero el proyecto de ley nunca sería presentado por lo que no habría ley al respecto. Explícitamente lo decía el ministro de Hacienda Américo Zorrilla en mayo de 1971, cuando informaba “que el Gobierno ha resuelto no enviar el proyecto anunciado, sino formular por la vía de la reforma constitucional el procedimiento para estatizar la banca”⁵⁴. Pero tampoco se llegó a una reforma constitucional.

Como sostenía el presidente del Banco Central, definitivamente no habría reforma legislativa ni constitucional, pero se seguiría comprando acciones. “No necesitamos ley para comprar acciones... el poder de compra seguirá abierto hasta que el ejecutivo adquiera el ciento por ciento de los títulos bancarios”⁵⁵.

En la práctica esta operación se concretó por la vía de conferir CORFO al Banco del Estado un poder para adquirir dichas acciones, contratándose además una línea de crédito

⁵¹ Cfr. Documentos. “El derecho chileno y el Presidente Allende I-II C”. “El Presidente Allende y la Corte Suprema: un concepto demencial de la separación de poderes”, *Revista Chilena de Derecho*, 1 (1), 1974, p.716 ss.

⁵² Cfr. *Algunos fundamentos ...*, *op. cit.*, p. 60 ss.

⁵³ Cfr. MICCO AGUAYO, *op. cit.*, p. 127 y la memoria de CORTÉS, Loreto, *op. cit.*, p. 70 ss.

⁵⁴ Cit. según Micco, *op. cit.*, p. 127.

⁵⁵ *Idem.*, pp. 128 y 129.

con el Banco Central destinada a cubrir el precio de las acciones y demás gastos que la operación ocasionara⁵⁶.

Según Eduardo Novoa, al seguir este procedimiento y no el de la reforma legal o constitucional para impulsar la nacionalización de la banca, el gobierno de la Unidad Popular se habría “acogido a las posibilidades que ofrece la legislación en vigor, principalmente en cuanto a las facultades discrecionales de la CORFO y a la utilización del viejo principio de libertad contractual, honra y prez del sistema jurídico capitalista”⁵⁷.

La ironía del mentor intelectual de los resquicios legales no podía ocultar el hecho evidente de que el sistema sólo pudo funcionar en virtud de la latente amenaza que el gobierno, de cualquier manera, pensaba terminar con la banca privada. Se jugó con el miedo a la dictación de una normativa expropiatoria con fórmulas de indemnización esquilmatorias, como las que ya existían en otras áreas, en un ambiente de temor propiciado por el clima revolucionario y de violencia imperante⁵⁸.

A fines de 1971 el control estatal sobre el sistema bancario era casi total. El ministro de Hacienda Américo Zorrilla podía anunciar que la nacionalización del sistema bancario estaba “prácticamente terminada. El Estado controla ahora dieciséis bancos que, en conjunto, proporcionan el 90% de todo el crédito ...Este proceso de nacionalización significa que se han roto los lazos entre el capital financiero y el capital monopolístico industrial”⁵⁹.

Ante los hechos prácticamente consumados los sectores opositores al gobierno de Salvador Allende reaccionaron recurriendo a la Comisión Antimonopolios, cuyo fiscal, don Waldo Ortuzar consideró que la operación que hemos recién descrito era ilegal en cuanto atentaba contra la libre competencia en el comercio bancario⁶⁰. El Consejo de Defensa del Estado sostuvo, en cambio, la posición contraria y la Comisión Antimonopolios (integrada por un ministro de la Corte Suprema, el Superintendente de Bancos y el Superintendente de Sociedades Anónimas) concluyó que carecía de jurisdicción para conocer y fallar la denuncia sometida a su conocimiento. De este fallo se recurrió a la Corte Suprema la que, en un fallo sorprendente en cuanto rompiendo con su jurisprudencia tradicional, se declaraba competente en materias contencioso-administrativas, estimó que la Comisión debía pronunciarse sobre el fondo del asunto. Pero a esto nunca se llegó porque los representantes del gobierno en la Comisión Antimonopolio nunca dieron quórum para sesionar⁶¹.

Lo iniciado por un resquicio terminaba con la aplicación de otro.

⁵⁶ Cfr. *Informe del Fiscal de la Comisión Antimonopolios referente a la compra de acciones bancarias, Estudio Jurídico sobre la Realidad Nacional*, Anexo N° 1, Universidad Católica de Valparaíso, Julio 1973, p. 1 ss.

⁵⁷ “Vías legales para avanzar hacia el socialismo”, *Revista de Derecho Económico*, octubre de 1971, N° 33 y 34.

⁵⁸ Por lo demás el sistema ya había sido utilizado en otras áreas. Por ejemplo, por la misma vía de la compra de acciones a través de la CORFO se había estatizado la Compañía de Acero del Pacífico. Cfr. Mensaje de 1971, p. 116 ss.

⁵⁹ Citado por, LARRAÍN, Felipe y MELLER, Patricio, “La experiencia socialista-populista chilena: la Unidad Popular 1970-73”, *Cuadernos de Economía*,

año 27, N° 82, diciembre de 1990, p. 329. Según se señalaba en el Mensaje Presidencial de 1971 (p. 139), el objetivo de todo esto era distribuir los créditos “de acuerdo con una planificación que debe estar destinada al fomento del desarrollo económico lo que sólo es posible a través de un sistema bancario estatizado, ya que el Estado es el que representa el verdadero interés de toda la comunidad nacional”. Y más adelante (p. 388) agregaba: “Concebida en éstos términos, la estatización de la banca es un paso fundamental para orientar la economía en éste período de transición al socialismo y, luego, para construir la nueva organización socialista”.

⁶⁰ Cfr. *Informe ...*, *op. cit.*

⁶¹ Cfr. para todo lo anterior, CORTÉS, Loreto, *op. cit.*, p. 74 ss.

4. OBJETIVO FINAL: LA SOCIALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD

Volviendo a las ideas centrales con que iniciábamos el desarrollo de nuestro tema, durante el gobierno de Salvador Allende, pese a que, en principio, se nota también una gran continuidad con el largo proceso de socialización del derecho de propiedad en Chile durante el siglo xx, hay, sin embargo, una central diferencia que lo distingue: resulta evidente que el objetivo final perseguido no es sólo el control, el reducir el ámbito de libertad del propietario, sino avanzar derechamente a la eliminación de la propiedad privada para construir un estado socialista en que todos los bienes estén en manos estatales.

En forma explícita se insiste constantemente en este punto en los mensajes presidenciales: “Un gran énfasis se ha dado en los primeros dieciocho meses del Gobierno a la construcción de una Nueva Economía, destinada a poner término al capital monopólico nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo”, se afirmaba en el Mensaje de 1972⁶². Y luego se entraba a detallar los logros conseguidos en pos de ese objetivo: “En el primer año de Gobierno, se nacionalizaron las riquezas básicas como la gran minería del cobre, el hierro, el salitre y el yodo, y el carbón mineral. Se han incorporado 18 de los 26 Bancos comerciales privados, nacionales y extranjeros, restando sólo algunos bancos provinciales sin mayor significación; se estudia la nacionalización de los seguros. Se ha avanzado en la estatización del comercio exterior, de modo que actualmente cerca del 85% de las exportaciones y el 60 de las importaciones son controladas por el estado. Se han expropiado diversas empresas monopólicas de distribución y se las ha incorporado a la Empresa Nacional de Distribución que hemos creado”. Con orgullo constataba a continuación que eran “estatales la producción y distribución de energía eléctrica, el transporte ferroviario, aéreo y una parte del marítimo, las comunicaciones; la producción y refinación de petróleo (); son totalmente estatales la industria siderúrgica, el cemento, la petroquímica, y química pesada; y se dieron los primeros pasos para incorporar la industria de la celulosa y del papel”.

Finalmente, en el Mensaje de 1973⁶³ se insistía en que “la meta definitiva” era “la socialización efectiva de los medios de producción fundamentales y su uso con arreglo a los intereses objetivos de los trabajadores y la inmensa mayoría del pueblo”⁶⁴.

El medio para alcanzar ese objetivo, por lo menos mientras no se alcanzaran las mayorías que el sistema político vigente exigía o no se dispusiera de la fuerza suficiente para cambiarlo, sería pervertir, de alguna manera, el ordenamiento jurídico chileno, utilizarlo con un sentido o alcance no previsto por quienes le habían dado forma. La larga y rica tradición jurídica chilena estaba terminando en los “resquicios”.

⁶² p. XLII.

⁶³ p. XIX.

⁶⁴ Más allá todavía, de esta manera se habría “abierto el camino de la socialización del poder político. La jerarquía, la autoridad y el orden burgués han perdi-

do su vigencia ante los trabajadores, quienes se esfuerzan por crear, dentro del régimen institucional del Estado y su normativa legal, un orden y una disciplina que repose socialmente en ellos mismos”. Idem., p. XIV.