

SOBRE LA LEGALIDAD DE LAS "REQUISACIONES" DE INDUSTRIAS *

EDUARDO SOTO KLOSS

Profesor de Derecho Administrativo - Depto. de Ciencias
de la Administración Pública y Derecho Administrativo -
Fac. de Ciencias Jurídicas y Sociales - Universidad de Chile.

"Para el juez la verdad aparece como justicia; para
la doctrina, la justicia aparece como verdad".
C. Cossio: "Teoría de la verdad jurídica", Losada.
Buenos Aires, 1954, p. 246.

Introducción

Si nevazones, temporales y terremotos han azotado —en sucesión apocalíptica— nuestro territorio durante los últimos 12 meses, no menores cataclismos se han producido en el ramo industrial de la producción nacional, en el cual un vendaval de "requisaciones" ha pulverizado el status existente antes de su manifestación.

Cierta evidente perplejidad ha producido en no pocos medios jurídicos esta política "requisatoria" que ha imaginado el actual gobierno como una "vía para avanzar hacia el socialismo", sin tener que pasar por el trámite legislativo ante el

* Abreviaciones usadas:

D. = decreto.

DS. = decreto supremo.

DL. = decreto ley.

CGSP. = Comisariato General de Subsistencias y Precios.

Economía = Ministerio de Economía y Comercio.

Parlamento, cuyos resultados estima, sin duda, inciertos cuando no desfavorables, en cuanto a la expropiación de los establecimientos industriales.

Por estimar de gran interés este esfuerzo imaginativo de las autoridades administrativas de utilizar la institución de la "requisación" para realizar su política en el plano industrial, tratando así de superar el trámite de un texto legislativo mucho más engorroso en su peregrinar parlamentario, nos permitimos —con la brevedad que aconseja un artículo— estudiar uno de los puntos que más discusión han provocado por la aplicación "requisatoria" a las industrias, esto es, la legalidad de la fuente jurídica invocada, el D.S. 338, Economía, de 27/2/1945 (D. Of. 10/3/1945), única norma jurídica que "podría" dar base a resoluciones de "requisación" de establecimientos industriales, y que ha hecho posible este procedimiento tan especial de la limitación (¿o cercenamiento?) del derecho de uso y goce de una industria por parte de sus legítimos dueños, sin mediar compensación estatal de ninguna naturaleza.

1. *Antecedentes históricos*

Valga la ocasión —dada su existencia— para recordar la historia fidedigna del establecimiento del reglamento D.S. 338/45, antecedentes históricos que por su claridad devienen fundamentales en el análisis de legalidad de dicho texto normativo presidencial.

La creación y en especial el funcionamiento mismo del Comisariato General de Subsistencias y Precios se vieron rodeados desde un comienzo de un hálito conflictivo cuando no abiertamente ilegal o arbitrario, no obstante que su cometido era no solamente necesario sino en ocasiones indispensable para el adecuado abastecimiento de la comunidad nacional. Su nacimiento mismo, fruto de un gobierno de facto, la llamada

República Socialista, que el 4 de junio de 1932 dio un golpe de Estado destituyendo al Presidente constitucional legítimamente elegido, don Juan Esteban Montero, y su posterior desarrollo estuvieron jalonados de innumerables arbitrariedades, que reformas posteriores trataron de ir encauzando su gestión en los debidos límites legales a fin de evitar aquéllas (1).

Fruto de una de esas tantas controversias en que se vio envuelto dicho organismo fue precisamente que nació el tantas veces citado D.S. 338/45, reglamentario del D.L. 520/32.

El día 8 de enero de 1945, el Comisariato General de Subsistencias y Precios —dirigido en aquella época por don José Santos Salas— dictó su decreto N° 48, que tendía a la formación de un “Fondo de Alimentación y Vestuarios Populares”, sobre la base de verdaderas ‘contribuciones’ que imponía a los comerciantes, hecho que violaba ostensiblemente el artículo 10, N° 9, inciso 2° de la Constitución Política, aun cuando fueran ellas hechas “en forma voluntaria”, y que además hacía caer a los funcionarios que pudieran aplicar la norma en un delito penal claramente tipificado en el Art. 157 del Código Penal.

Fue tal la arbitrariedad en que incurrió el CGSP, que el propio Ministro de Economía —que a la época no era el superior jerárquico del CGSP., y en consecuencia no pocas veces se producían arduas disputas entre ambos organismos (2)—, a la sazón don Alejandro Tinsly, por oficio 191, de 25 del mis-

(1) Pueden verse sus modificaciones en la nota 90, p. 73 del tomo XLI, vol. 1° de la Recopilación de Leyes de la Contraloría General de la República, tomo que reúne los D.F.L. 1 a 270, de 1953, dictados en virtud de la ley 11.151, de 5 de febrero de 1953.

(2) A remediar tal odiosa situación fue la formulación bien clara del Art. 2° del D.S. 338/45, que dice a la letra:

“Las funciones y atribuciones que confiere la ley al Presidente de la República respecto del Comisariato General de Subsistencias y Precios se ejercerán por intermedio del Ministerio de Economía y Comercio. En consecuencia, el conducto regular para las relaciones de dicho Comisariato con el Gobierno será este Ministerio y las directivas que reciba del Ministerio de Economía y Comercio se entenderán provenientes del Presidente de la República. Las directivas que se impartan al Comisariato tendrán la forma de reglamentos, decretos, instrucciones u oficios, según corresponda. Las instrucciones y oficios serán firmados por el Ministro de Economía y Comercio con la fórmula “por orden del Presidente de la República”.

mo mes, solicitó al Comisario General la derogación del mencionado D. 48/45. Como éste se negara a tal cosa, amparado en una pretendida interpretación "discordante", el Presidente de la República, don J. A. Ríos, por D.S. 178, de 1º de febrero de 1945 (decreto supremo expedido por el Ministerio de Economía y Comercio), con el objeto de terminar con tan engorrosas disputas entre entes públicos, decidió nombrar una Comisión para que en el plazo de 15 días dirimiera la controversia, y elaborara al mismo tiempo un Reglamento del Decreto-Ley 520/32, que pusiera fin a los problemas suscitados, en especial por una mal entendida autonomía del CGSP., en cuanto a sus facultades e independencia jerárquica (3).

Dicha Comisión bajo la presidencia del Subsecretario de Economía y Comercio, don Julio Ruiz B., y con la participación de don Oscar Fenner, Amadeo Gianini, José María Venegas y Alejandro Vivanco, actuando como Secretario don Oscar Aramayo A., comenzó su trabajo al día siguiente —2-2-1945— y sobre la base de un anteproyecto presentado por el Fiscal del CGSP., don Amadeo Gianini, fueron encauzadas las principales controversias que suscitaban dudas y opiniones encontradas (4).

(3) Ello en especial por un malhadado informe de Contraloría General de aquella época —oficio 37.666, de 30-X-1944— que entendió que la ley 7.747, de 24 de diciembre de 1943, al colocar al Comisariato General de Subsistencias y Precios bajo la inmediata dependencia del Presidente de la República, por intermedio del Ministerio de Economía y Comercio, dejaba como único superior jerárquico al Presidente de la República, y no al respectivo Ministro; malhadado informe, ciertamente, pues olvidaba nada menos que una norma constitucional —cual el Art. 75—, que prescribe que "todas las órdenes del Presidente de la República..." deben ser firmadas por el Ministro respectivo, requisito "esencial" para que sean "obedecidas", y en consecuencia no cabe actuación alguna del Supremo Jefe de la Administración del Estado por sí solo; todo acto debe ser emitido por él a través de un Ministerio, órgano que se entiende supremo jerarca de todos los servicios que dependen de él o se relacionan con él ante el Presidente de la República. De otro modo se daría el caso extraño que un servicio "pudiera superar rumbos" que imparta el Ministerio correspondiente, que es el encargado directo de realizar la política presidencial en una materia dada. Véase a este respecto la exposición del Subsecretario de Economía y Comercio de aquella época, don Julio Ruiz B., en "La Nación", 2 de marzo de 1945, p. 16, cols. 1 a 5.

(4) Véase sobre los principales puntos tratados por esa Comisión, el artículo del Secretario de la misma, Oscar Aramayo A.: "Historia fidedigna del Reglamento del D. Ley

Producto del trabajo de dicha Comisión fue, entonces, la dictación del reglamento del D.L. 520/32, bajo D.S. 338/45 (D. Oficial de 10-3-1945), del Ministerio de Economía y Comercio, en ejercicio, ciertamente, de la potestad reglamentaria presidencial (Art. 72 N° 2 C.P.E.).

Según propias declaraciones del presidente de dicha Comisión ("La Nación", 2/3/45, p. 16, col. 1), "La misión precisa de la Comisión estaba enmarcada, en consecuencia, en las disposiciones de la Ley del Comisariato, puesto que su papel era simplemente reglamentar lo ya establecido como norma jurídica. Para esto era menester que se aplicara la ley sinceramente, sin desviarla de sus propósitos. En otra forma, la Comisión no habría obrado con la corrección que correspondía a la confianza que el Supremo Gobierno depositó en sus miembros.

Tengo la satisfacción de decir que todos los acuerdos de la Comisión fueron tomados por unanimidad y que un solo pensamiento guió a sus componentes: aplicar la ley en su plenitud".

Sin embargo, la aparición del citado D.S. 338/45, reglamentario, no terminó tampoco ese estado permanente de conflicto que debió llevar el CGSP. en su larga vida: a los pocos días —15 para mayor precisión— de su publicación en el Diario Oficial, la Confederación de la Producción y el Comercio hizo ver a las autoridades un cúmulo de observaciones haciendo resaltar las ilegalidades en que había incurrido dicho reglamento al exceder ya veladamente, ya notoriamente, ya abiertamente, el texto base reglamentado, D.L. 520/32 (y sus modificaciones posteriores).

Precisamente, la mencionada Confederación hacía ver ("El Mercurio", 25/3/45, p. 19, cols. 2 y 3):

N° 520 y leyes que lo modifican o complementan relativas al Comisariato General de Subsistencias y Precios", en Boletín del Seminario de Derecho Público de la Escuela de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad de Chile, Año XIII, Nos. 25 a 28, 4° trimestre, 1944. Talleres Gráficos Valdés Hnos., Santiago, p. 89 ss.

“El Reglamento ha reproducido la facultad que el decreto ley 520 otorga al Comisariato para requisar mercaderías o materias primas para ser vendidas por cuenta de sus dueños, en los casos de acaparamiento o negación de venta, con fines de especulación, o sin motivo justificado. Pero no se ha limitado a eso, sino que arbitrariamente la ha extendido en la forma más amplia e ilimitada a las empresas, establecimientos, explotaciones y servicios.

“Es este uno de los aspectos más graves del Reglamento, pues no sólo otorga esta facultad que no existe en el Decreto Ley 520 y que contraría, como lo veremos, algunas de sus propias disposiciones, sino que puede conducir a resultados que constituirían verdaderos despojos.

“Ante todo, nos parece útil llamar la atención de la opinión pública y la de los propios hombres de Gobierno, sobre la forma bastante extraña como ha sido abordada en el Reglamento esta delicada materia.

“Tratándose de la facultad de requisar mercaderías, que como decimos está expresamente contemplada en el Decreto Ley 520, el Reglamento entrega en el N° 7 del Art. 3, al Presidente de la República, la facultad de “reglamentar la forma en que los Comisarios deben requisar y vender las mercaderías en los casos de acaparamiento o negación de venta”, y en el Título II se reglamenta minuciosamente la manera de ejercerla.

“En cambio, la facultad de requisamiento de empresas, explotaciones, establecimientos y servicios, muchísimo más delicada que la anterior y que no autoriza el Decreto-Ley 520, es sólo introducida en forma incidental en el Art. 15, que menciona los actos que ejecutará el Comisariato como persona jurídica y en los cuales no corresponderá intervención de ninguna especie al Presidente de la República ni al Ministerio de Economía, bajo la letra F, en los términos siguientes: “Administrar cooperativas de producción o consumo y las explotaciones agrícolas, comerciales o industriales que el Presidente de la República ordene expropiar

o que se requisen, y administrar, también, los estancos de artículos de primera necesidad. . .”.

“En el título II, que trata de “Métodos de control y medidas administrativas”, se vuelve sobre aquella nueva facultad en el Art. 17 con ocasión de señalar reglas de procedimiento, en los siguientes términos: “Por medio de sus funcionarios, los Comisariatos cumplirán las ‘órdenes’ y ‘resoluciones’ que dispongan la requisición de artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual; la requisición de empresas o establecimientos o explotaciones o servicios que resuelva el Comisariato General; . . .”.

“Ni en este Título, que reglamenta minuciosamente, como ya dijimos, la requisición de mercaderías y que igual cosa hace respecto de la aplicación de multas y de varias otras materias, ni en ningún otro, esta grave facultad, no contemplada en el Decreto-Ley 520, de requisar empresas, explotaciones o servicios, es objeto de ninguna reglamentación.

“Todavía más, ni en las detalladas explicaciones sobre los otros Títulos del Reglamento, con que se acompañó la publicación oficial de su Título I, ni en la exposición que sobre el particular hiciera por la prensa el señor Subsecretario de Economía y Comercio se alude siquiera a esta importante materia.

“Como ya hemos dicho, esta facultad de requisar empresas, establecimientos, explotaciones y servicios no está contemplada en el Decreto-Ley 520, y ni siquiera puede pretenderse que ella está involucrada entre las atribuciones no enumeradas que sean indispensables para el estricto cumplimiento de aquel a que se refiere el Art. 24, por más amplio que sea el alcance que se les pretenda dar y aun cuando no existiera para ello impedimento de carácter constitucional, por cuanto ese requisamiento sería improcedente dadas otras facultades que establece de manera explícita del Decreto-Ley 520.

“En efecto, ¿cuándo procedería la requisición? Evidentemente en aquellos casos de empresas o explotaciones que

estén en receso, si la autoridad estimase que hay conveniencia pública en que trabajen, o bien cuando aquéllas no acaten las órdenes que la autoridad les imparta relativas a la obligación de producir o elaborar ciertos artículos en las cantidades, calidades o condiciones que ella determine; pero esos casos están expresamente contemplados en el Decreto-Ley 520, el cual para remediarlos señala la expropiación por el Presidente de la República. Mal podría, entonces, el Comisariato ordenar la requisición.

“La requisición tratándose de empresas productoras es muy grave, pues puede traducirse en un despojo, ya que una mala administración determinaría no sólo la desaparición de todo beneficio, sino que la disminución y pérdida de su valor.

“En el supuesto de que medidas de esta especie cupieran dentro de las disposiciones constitucionales vigentes, en el mejor de los casos se trataría de una grave limitación del derecho de propiedad, la cual de acuerdo con un mandato expreso de la Constitución, sólo se puede imponer mediante una ley que explícitamente la autorice, requisito que en este caso no existiría, pues el Decreto-Ley 520 no contempla esta clase de requisición.

“Es entonces inexplicable que se haya investido de esta facultad al Comisariato, en cuyo ejercicio no corresponderá ninguna acción al Gobierno y que no se haya intentado establecer reglamentación alguna sobre su aplicación, especialmente si se considera que tratándose de requisición de mercaderías, medida mucho menos grave, se entrega al Presidente de la República la fijación de las normas respectivas, y se establecen reglas detalladas sobre la manera de aplicarla”.

Y a tal aseveración rotunda de la Confederación de la Producción y del Comercio respondió el propio Presidente de la Comisión Redactora del D.S. 338/45, el Subsecretario de Economía y Comercio, don Julio Ruiz B., quien fue de una claridad y honestidad admirables.

Dice a la letra ("El Mercurio", 26/3/45, p. 15, col. 8, y p. 17, cols. 3, 4 y 5):

"La Confederación no critica la facultad de requisar mercaderías o materias primas, para ser vendidas por cuenta de sus dueños, en los casos de acaparamiento o negación de venta, con fines de especulación o sin motivo justificado, sino la facultad que cree ver se ha dado al Comisariato para requisar las empresas, establecimientos y servicios.

"Las facultades del Presidente de la República están en el Art. 3º del Reglamento. Entre ellas no aparece la de ordenar requisar empresas, establecimientos o servicios.

"El Art. 6º, que indica las facultades del Comisariato como servicio público, no le señala esa atribución. No figura entre los actos de comercio y de gestión que puede realizar el Comisariato y que se determinan en el Art. 15 del Reglamento.

"El Decreto-Ley 520 no contiene en ninguna de sus disposiciones tal facultad.

"No puede inferirse, entonces, una atribución de esa magnitud de dos frases que se escaparon a la revisión y que están en dos disposiciones absolutamente secundarias.

"En efecto, entre los actos de gestión (Art. 15, letra F) se dice que el Comisariato administrará las explotaciones agrícolas, comerciales e industriales que el Presidente de la República ordene expropiar "o que se requisen". La facultad es la de administrar y no de requisar, de modo que no existiendo la facultad de requisar predios, empresas o establecimientos, la atribución aludida de administrar es, en este caso, inocua y de ejecución imposible, y la expresión "o se requisen" es indebida.

"Igual cosa sucede con el artículo 17 que se refiere a que las 'órdenes' del Comisariato se ejecutarán por medio de sus funcionarios y entre tales órdenes aparecen las relativas a la "requisición de empresas o establecimientos, explotaciones o servicios". Si el Comisariato, por las disposiciones sustantivas indicadas, no tiene expresamente tal facul-

tad, mal se pueden hacer ejecutar las órdenes pertinentes a ellas. Es también ésta una expresión indebida.

“Puedo asegurar a la Confederación, para tranquilidad de todos sus miembros, y, por ende, de la agricultura, de la minería y del comercio, que no ha habido el espíritu en la Comisión que redactó el Reglamento de establecer clara o veladamente semejante atribución al Comisariato, de requisar explotaciones o empresas agrícolas, industriales o comerciales. Reconozco que tal facultad sería ilegal; pero afirmo que no está contenida en el Reglamento como atribución del Comisariato ni del Presidente de la República. Sólo ha existido un descuido en la revisión final del proyecto, descuido del que soy responsable.

“Previa reunión de la Comisión haré presente al Excelentísimo señor Presidente de la República y al Sr. Ministro de Economía y Comercio la necesidad de eliminar del Reglamento las dos frases indicadas, que no obedecen a ningún objetivo y que se prestan para una confusión que es menester evitar.

“Cumpló aquí con el deber de agradecer a la Confederación este justo alcance que sirve para mejorar el Reglamento y para conseguir la mejor realización de los propósitos que lo inspiraron”.

La propia Confederación citada respondió a las declaraciones del Subsecretario de Economía y Comercio, Sr. Ruiz B., con las siguientes palabras (“El Mercurio”, 29/3/45, p. 18, cols. 6, 7 y 8):

“El señor Subsecretario, con una entereza moral que lo honra, manifiesta que la facultad de requisar empresas, explotaciones y servicios que concede el Reglamento al Comisariato es ilegal y que las disposiciones pertinentes son el fruto de un descuido en la revisión final del proyecto, hecho sobre el cual toma la responsabilidad. Noble y ejemplar actitud. Queda así explicada la forma absolutamente anormal, sobre la cual llamamos la atención, como esa

cuestión fundamental aparece traída al Reglamento y tratada por él.

“No dudamos que la comisión redactora del Reglamento, el Presidente de la República y el Ministro de Economía y Comercio aceptarán la petición del señor Subsecretario en orden a eliminar las frases que sobre el particular contiene el Reglamento.

“La ilegalidad de aquellas disposiciones es manifiesta, por cuanto importando ellas una grave limitación del derecho de propiedad, por ministerio de la Constitución éstas sólo pueden imponerse por una ley que expresamente las autorice, facultad que no existe en el Decreto-Ley 520.

“Pero todavía más, ni una ley podría autorizar semejante cosa, porque no es concebible que las limitaciones al derecho de propiedad que autoriza la Constitución Política, en el inciso final del N^o 10 del Art. 10, Título III, sobre “Garantías Constitucionales”, puedan llegar a anular las garantías al derecho de propiedad que ofrece el inciso 1^o de ese mismo artículo en los siguientes términos: “La inviolabilidad de todas las propiedades, sin distinción alguna. Nadie puede ser privado de la de su dominio, ni de una parte de ella, o del derecho que a ella tuviere, sino en virtud de sentencia judicial o de expropiación por razón de utilidad pública calificada por una ley. En este caso se dará previamente al dueño la indemnización que se ajuste con él o que se determine en el juicio correspondiente”.

“Mediante la requisición, según sea la administración que se haga de una empresa productora, puede desaparecer no sólo el beneficio que de ella sería lógico esperar, sino que disminuir su valor mismo por efecto de una mala conservación. Por ese camino podría en realidad llegarse a una verdadera expropiación de los medios de producción sin necesidad de pagar su precio.

“La requisición de medios de producción importa, entonces, no sólo una limitación del derecho de propiedad, sino que puede transformarse en un despojo, o sea en un aten-

tado contra aquel derecho, que contravendría disposiciones expresas de la Constitución.

“Esto explica por qué el Decreto-Ley 520, tratándose de los medios de producción, haya establecido la expropiación en el caso de que ellos no cumplan las funciones a que están destinados o que deban cumplir en concepto de la autoridad, mientras que para las mercaderías ha establecido la facultad de requisarlas y de venderlas por cuenta de sus dueños”.

Causa, pues, verdadera sorpresa que la Contraloría General de la República de la época —ya reconocida constitucionalmente como órgano autónomo de fiscalización por la ley 7.727, de 23 de noviembre de 1943 (que agregó tres incisos al Art. 21 de la Constitución Política del Estado)— no objetara tal reglamento por ilegalidad, o inconstitucionalidad, cuando respecto a la materia analizada, cual es la “requisación” de empresas, establecimientos o explotaciones industriales o comerciales, aparecía tan claramente, tanto que el propio Subsecretario de Economía y Comercio, Sr. Ruiz B., Presidente de la Comisión Redactora de aquel D.S. 338/45, reconoce hidalgamente su exceso normativo respecto a su norma-base D.L. 520/32 (5).

Y tan era así, que este hecho de la ilegalidad del D.S. 338/45 fue uno de los acápites, entre otros, que fundamentaron la acusación constitucional presentada en la Cámara de Diputados en contra del Contralor General de la República, en aquel tiempo don Agustín Vigorena R.

Citamos a la letra, en la parte pertinente, el acápite de la acusación constitucional mencionada:

“Este Decreto (Nº 338/45) contiene una serie de infracciones a la Constitución, pues en su dictación el Presidente de la República excedió notablemente las atribuciones que

(5) Incluso uno de los miembros de la Comisión Redactora del citado reglamento —don J. M. Venegas— era funcionario de la Contraloría, a la sazón jefe de Toma de Razón; véase acusación constitucional en contra del Contralor General de la República, Sr. A. Vigorena, citada en nota siguiente (6); ver especialmente p. 580, tomo I, Leg. Extraordinaria 1945/1946, Cámara de Diputados.

le concede el D.L. 520, y en virtud de su simple potestad reglamentaria, abarcó campos propios de la ley. Veamos algunos casos: ...4. El artículo 15, letra F, y el Art. 17, establecen la facultad de requisar las empresas, establecimientos, explotaciones o servicios, sin que exista disposición legal alguna que autorice tal medida y con infracción del artículo 10 N° 10 de la Constitución Política" (6).

2. *Análisis*

Estas consideraciones sobre la historia fidedigna del establecimiento del D.S. 338/45 son más que suficientes como demostración clarísima de la ilegalidad de las disposiciones contenidas especialmente en sus Arts. 15 F y 17, que servirían de fundamento a la resolución "requisatoria" en estudio. Pero tratemos de ahondar todavía más en el evidente exceso normativo de la norma-consecuencia (reglamentaria) respecto de su norma-base D.L. 520/32.

a. Al Comisariato General de Subsistencias y Precios por el D.L. 520/32 (Art. 25 letra c) le fue otorgado entre sus poderes jurídicos (más precisamente en sus órganos "Comisariatos Departamentales y Locales") una potestad "requisatoria" —copulativamente de venta, "requisar y vender"— sobre "artículos de primera necesidad y materias primas", potestad tipificada por la acción de "requisar y vender" (7) los productos antes

(6) La acusación en referencia, la única presentada en contra de un Contralor General de la República, se encuentra en Legislatura Extraordinaria 1945/1946, Cámara de Diputados, tomo I, p. 450-560-591-623-634-673, y Senado p. 375-387-463-496-532-542-553-608-722-748-788-833-958-1004. La cita del texto es del tomo I, p. 562, col. 1º, Cámara de Diputados. Era tal el cúmulo de cargos formulados en contra de aquel alto funcionario, que la acusación prosperó tanto en la Cámara de Diputados como en el Senado, siendo, en consecuencia, destituido.

(7) Adviértase que las atribuciones jurídicas conferidas comprenden dos acciones copulativas, la segunda "vender" en relación de fin de la primera "requisar", pues se requisa 'para' vender, su objetivo es evitar precisamente la "negación de venta", de allí que la acción de requisar haya sido prevista en la configuración del acto administrativo, de autoridad, para paliar esa negativa, y, por tanto, para efectuar dere-

citados, cuando concurren determinados hechos, reducibles a la "negación de venta". Dada ésta, de modo injustificado, hecho-condición, puede ponerse en movimiento ese poder jurídico, y originar el ejercicio de la potestad "requisitoria" el acto de autoridad —acto administrativo— de 'requisición'.

Ahora bien, al reglamentar el D.S. 338/45 la norma-base del D.L. 520/32 relativa a las atribuciones y funcionamiento del CGSP., dicho D.S. 338/45 distinguió entre atribuciones —poderes jurídicos— concretables en "actos de autoridad" y atribuciones —facultades jurídicas— en que bastaba simplemente el ejercicio de sus capacidades de derecho común, a través de "actos comerciales y de gestión", esto es sometidos al 'ius privatum'. Tal era su artículo 5º:

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

Esta manera de concebir su actuación —dentro del más puro estilo fines siglo pasado, desarrollado por E. Laferrière, al distinguir actos sometidos al derecho privado, "de gestión", que en nada se diferenciarían de aquellos ejecutados o celebrados por los particulares, con su capacidad privada, del derecho privado, y actos "de autoridad" haciendo el órgano público uso de potestades exorbitantes al derecho privado, y dictando unilateralmente actos administrativos, en ejercicio de 'potestades públicas', sometidos aquéllos y éstas al Derecho Administrativo— esclarece aún más nuestro análisis pues la "requisición", y no cabe duda alguna, es un "acto de autoridad", dictado unilateralmente por la Administración, en ejercicio de

chamente esa venta. Se requisita "para vender", y así se encuentra configurada toda esta institución en esta legislación que analizamos: véase, v.gr. Art. 23 letra f) del D.L. 520/32, y Art. 25 del D.S. 338/45 ("La facultad del Comisariato de requisar y vender..."), en su Nº 10 ("La venta de los artículos requisados..."), o en su Nº 11 ("Realizada la venta...") ó 12 ("Entre la requisición y la liquidación total...").

potestades públicas, imponiendo una limitación a un tercero en su esfera patrimonial, en este caso (8).

Si tal es —y ello es unánime en la doctrina universal—, veamos cómo aparece ello en nuestro Reglamento D.S. 338/45: en efecto, en su artículo 6º determina dichos actos de autoridad [“Los actos que ejecute como Servicio Público...” (9)] referentes a materias que señala en 8 letras, de ‘A’ a ‘H’, y en parte alguna de tal disposición, como tampoco en el desarrollo que de tales letras van haciendo los artículos 7 a 14, aparece la reglamentación de una pretendida “requisación de empresas, explotaciones agrícolas, o establecimientos industriales o comerciales”. Y ello es obvio, ¿cómo podría reglamentar este D.S. 338/45 tal materia si no existe norma-base alguna en el D.L. 520/32 que la establezca?; aún más, ¿cómo hacer tal cosa, si el propio artículo 3º del Reglamento al determinar que corresponderá al Presidente de la República —de acuerdo a modificaciones experimentadas por el D.L. 520/32— determinadas atribuciones, señala precisamente en su Nº 7: “Reglamentar la forma en que los Comisariatos deben requisar las mercaderías en casos de acaparamiento o negación de venta”, esto es, el objeto de “requisación” son “mercaderías”? (10).

-
- (8) Decimos “en este caso”, pues puede recaer tal acto de autoridad en tanto imposición en la esfera ‘personal’ de un sujeto, como son las llamadas “requisiciones personales”; ellas, obviamente, exceden totalmente este estudio.
- (9) Ciertamente aquí desvaría el Reglamento pues el Servicio Público puede actuar ya en uso de potestades públicas-actos de autoridad, ya en uso de facultades privadas mediante ‘actos de gestión’, sin dejar por lo segundo de actuar como Servicio Público; y ello, a la época de dictación de este decreto supremo reglamentario, era terreno pacífico en la doctrina, según la teoría hoy llamada ‘clásica’ del servicio público.
- (10) En un evidente exceso normativo incurre, por tanto, la letra c) del Art. 12 del D.S. 338/45 al contemplar una “requisación” de almacenes o negocios “dedicados al comercio de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual” cuando exista en ellos “huelga o cierre”, ya que la única potestad “requisatoria” que contempla el D.L. 520/32 es aquella de la letra c) Art. 25, que recae sobre “artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual”, que repite el propio reglamento D.S. 338/45 en su Art. 3 Nº 7, antes citado. Por lo demás, ya en aquella época existía una institución del derecho laboral bien definida que paliaba propiamente los efectos perniciosos que pudiera originar esa “huelga” o ese “cierre”, cual era la “reanudación de faenas”, prevista en el Art. 626 del Código del Trabajo.

Menos podría aparecer, entonces, una pretendida "requisación" de "empresas", o "establecimientos industriales o comerciales", como acto de "gestión" o "actos comerciales", ya que es evidente e indiscutible que ella no es un acto realizado como persona privada, en uso de capacidades de Derecho Privado: no es posible que en tal virtud alguien pueda unilateralmente 'imponer' a un tercero una limitación a su esfera patrimonial; por el contrario, el CGSP. emite tal acto en el ejercicio de "potestades públicas", de las que obviamente carece todo sujeto de derecho privado en el ejercicio de su capacidad sea civil o comercial.

Por tanto, pretender incluirla aquí parecería como una irracionalidad aberrante. Y, sin embargo, así fue hecho en el D.S. 338/45, a pesar de toda la sapiencia de sus redactores —aunque ya veíamos que el propio Presidente de su Comisión Redactora confesó hidalgamente que hubo un error de revisión, y que tal potestad no existía en dicho reglamento, careciendo de todo sentido las frases que pudieran hacer suponer su inclusión.

Hemos transcrito ya el Art. 15 F del D.S. 338/45, mas recordémoslo:

"Los actos de comercio y de gestión que ejecutará el Servicio, según lo establece el Art. 5º, consistirán principalmente en: F. Administrar cooperativas de producción o consumo y las explotaciones agrícolas, comerciales o industriales que el Presidente de la República ordene expropiar o que se requisen, y administrar, también, los estancos de artículos de primera necesidad, cuya formación haya sido decretada por el Presidente de la República".

A la sola lectura de su texto aparece un exceso normativo, que deviene evidente, pues si bien al Presidente de la República le ha sido otorgada una potestad expropiatoria por el D.L. 520/32, (Arts. 4 a 6), y una potestad pública de "declarar el estanco de artículos de primera necesidad" (igual D.L., Art. 9), disposición alguna le ha conferido en el citado D.L. 520/32 una potestad "requisatoria" sobre "explotaciones agrícolas, co-

merciales o industriales", o sobre "cooperativas de producción o consumo", y ni siquiera sobre "mercaderías" o "artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual", ya que la 'potestad requisatoria' y la 'facultad de venta' de tales "artículos" el D.L. 520/32 las ha otorgado a los "Comisariatos Departamentales y Locales" (Art. 25 c), única "potestad requisatoria" establecida en dicho Decreto Ley (11). Mal puede requisar, en consecuencia, el Presidente de la República tales universalidades jurídicas —cuales las mencionadas por el Art. 15 F, D.S. 338/45— si carece totalmente de esa atribución y de toda potestad "requisatoria", pues en parte alguna de sus 71 artículos el D.L. 520/32 le otorga dicha atribución al supremo jerarca de la Administración.

Y aunque se pretenda decir que la "requisación" citada no sería de competencia del Presidente de la República sino del Comisariato (12), ello es igualmente falso: tanto el Comisariato General de Subsistencias y Precios como sus Comisariatos Departamentales y Locales, como nominadamente su órgano máximo el Comisario General, carecen de tales potestades. Ninguno de los artículos del D.L. 520/32 ha conferido a órgano alguno una tal atribución de competencia en orden a requisar "establecimientos industriales o comerciales", o "explotaciones agrícolas" o "cooperativas de producción o consumo".

Tan evidente es ello que el propio Presidente de la Comisión redactora del citado reglamento D.S. 338/45 debió reconocerlo, como decíamos antes; ruindad o ceguera mental hubiese sido lo contrario. Escuchemos de nuevo al Subsecretario de Economía y Comercio, Sr. Ruiz B., al referirse al Art. 15 F, que comentamos:

(11) De allí también el exceso normativo de la letra c) del Art. 12, antes mencionado.

(12) Lo cual revelaría mayor despropósito, ya que la letra F del Art. 15 menciona precisamente bienes que el Presidente de la República o ha ordenado "expropiar" (en virtud de sus atribuciones, Arts. 4, 5 y 6 D.L. 520/32) o ha ordenado su "estanco" (Art. 9 D.L. 520/32), de donde se sigue que nada tendría que hacer una frase disyuntiva "o que se requisen" cuando tal acto no compete al Presidente de la República, y ello a continuación justamente de administrar aquellos bienes que éste ha "ordenado expropiar".

“La facultad es la de administrar y no de requisar, de modo que no existiendo la facultad de requisar predios, empresas o establecimientos, la atribución aludida de administrar es, en este caso, inocua y de ejecución imposible, y la expresión ‘o se requisen’ es indebida” (13).

b. Pero no solamente allí se deslizó este exceso normativo del D.S. 338/45, sino que ello se repitió en su artículo 17, al señalar esta disposición que:

“Por medio de sus funcionarios, los Comisariatos cumplirán las ‘órdenes’ y ‘resoluciones’ que dispongan la requisición de artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual; la requisición de empresas o establecimientos o explotaciones o servicios que resuelva el Comisariato General; ...”.

Huelga, pues, decir que tal disposición en el último término citado es excesiva respecto a la norma base, por las razones aludidas: el CGSP. carece de esa potestad “requisatoria”, su única potestad de tal tipo está conferida respecto a “artículos de primera necesidad y materias primas” (Art. 25 c D.L. 520/32), y por tanto ese contenido del Art. 17 en la frase correspondiente es “inocua y de ejecución imposible”, como decía el Subsecretario Ruiz B.; él agrega:

“Si el Comisariato, por las disposiciones sustantivas indicadas, no tiene expresamente tal facultad, mal se pueden hacer ejecutar las órdenes pertinentes a ella. Es también esta una expresión indebida” (14).

Valgan para terminar sus propias palabras, particularmente esclarecedoras respecto a los excesos normativos anotados, en que incurriera el D.S. 338/45 respecto a su norma base el D.L. 520/32:

“Puedo asegurar... que no ha habido el espíritu en la Comisión que redactó el Reglamento de establecer clara o veladamente semejante atribución al Comisariato, de re-

(13) Ver “El Mercurio”, 26 de marzo de 1945, p. 17, cols. 3, 4 y 5.

(14) Ver nota (13).

quisar explotaciones o empresas agrícolas, industriales o comerciales. Reconozco que tal facultad sería ilegal, pero afirmo que no está contenida en el Reglamento como atribución del Comisariato ni del Presidente de la República".

Y en párrafo anterior decía:

"No puede inferirse, entonces, una atribución de tal magnitud de dos frases que se escaparon a la revisión y que están en dos disposiciones absolutamente secundarias", tales los Arts. 15 F y 17.

Y termina:

"Sólo ha existido un descuido en la revisión final del proyecto, descuido del que soy responsable", prometiendo que "previa reunión de la Comisión haré presente al Excelentísimo señor Presidente de la República y al Sr. Ministro de Economía y Comercio la necesidad de eliminar del Reglamento las dos frases indicadas, que no obedecen a ningún objetivo y que se prestan para una confusión que es menester evitar" (15).

A modo de *conclusión*, debe afirmarse, entonces:

Art. 15 F, D.S. 338/45: la frase "o que se requisen" aparece, pues, en propias palabras del Presidente de la Comisión Redactora del reglamento aludido, como "inocua y de ejecución imposible", e "indebida";

Art. 17: La frase "requisición de empresas o establecimientos o explotaciones o servicios que resuelva el Comisariato General" es también, según propias palabras de la autoridad antes citada, "una expresión indebida".

La facultad de requisar "explotaciones o empresas agrícolas, industriales o comerciales", de existir en el texto reglamentario D.S. 338/45, "sería ilegal"; pero, en verdad, ella "no está contenida en el Reglamento como atribución del Comisariato ni del Presidente de la República".

(15) Ver nota (13).

“No puede inferirse, entonces, una atribución de esa magnitud de dos frases que se escaparon a la revisión y que están en dos disposiciones absolutamente secundarias”, frases que aparecen como de “necesidad... eliminar del Reglamento”, ya que ellas “no obedecen a ningún objetivo” (16)*.

Abril 1972.

-
- (16) Ciertamente, el D.F.L. 173/53 (Art. 7) las eliminó mediante su clara derogación al señalar que quedan derogadas “las disposiciones legales contrarias” a las establecidas en dicho D.F.L. Y aunque quedaron vigentes las disposiciones reglamentarias presidenciales para el funcionamiento del Comisariato, quedaron vigentes en la medida que son compatibles con las normas del D.L. 520/32 con sus modificaciones (incluidas las del D.F.L. 173/53), pero en caso alguno las que son abiertamente contrarias a ellas, como son precisamente las contenidas en el Art. 15 F, y en el Art. 17, antes citados, en las frases aludidas en el texto, como asimismo en el Art. 12, letra c). Si el Art. 7 del D.F.L. 173/53 deroga las “disposiciones legales que sean contrarias” a su texto, con mucho mayor razón ha de derogar cuanto sea inferior en su valor normativo y que le sea contrario, y aun cuando se establezca la vigencia de lo reglamentario —en una disposición transitoria del mismo texto, Art. 1, inc. 2º— ha de entenderse ella en aquello compatible o que no se le opone, en caso alguno en aquello que es no solamente incompatible sino abiertamente contrario (caso de las frases citadas de los Arts. 15 F, 17 y 12 c) D.S. 338/45) a su propio texto, ya que el pensar de otro modo significa que las propias normas dictadas por el D.F.L. 173/53 no tendrían ni sentido ni vigencia, lo que es no sólo absurdo e irracional dentro de la técnica de interpretación jurídica, y dentro de las propias normas positivas pertinentes chilenas, sino contrario abiertamente a la jerarquía normativa que nuestra propia Constitución Política del Estado establece.

- (*) Véase sobre la vigencia y aplicación de estas normas “requisitorias” de industrias, del mismo autor, “Estudios Jurídicos”, Univ. Católica, vol. I, No 2, p. 178 ss.