

NOTAS SOBRE EL REGIMEN ECONOMICO CHILENO: LA PROPIEDAD

Luis D. Montt D.

Profesor Auxiliar de Economía

NOTAS SOBRE EL REGIMEN ECONOMICO CHILENO: LA PROPIEDAD

Luis D. Montt D.
Profesor Auxiliar de Economía

El presente trabajo tiene por objeto analizar, de un modo general, los aspectos más relevantes del estatuto jurídico del derecho de propiedad en nuestro país, considerando dicho estatuto como un elemento vinculado al sistema, a la estructura y al régimen económico.

1. Sistema, estructura y régimen económicos.

1.1. Abundante es la literatura dedicada a definir los tres términos enunciados y a aclarar las diferencias y semejanzas entre ellos, como también numerosas las discrepancias entre los autores. Por ello, bástenos aquí, adoptar como punto de partida una de las diversas posiciones al respecto, para luego adentrarnos en el régimen relativo a la propiedad.

1.1.1. Se entiende por sistema económico "un conjunto coherente de instituciones jurídicas y sociales en el seno de las cuales son puestos en práctica, para asegurar la realización del equilibrio económico, ciertos medios técnicos, organizados en función de ciertos móviles dominantes". (1)

El concepto enunciado abarca los tres elementos aislados por Sombart:

- a) El espíritu, es decir, los motivos predominantes según los cuales actúan las unidades económicas y, que, en consecuencia, animan la actividad económica.
- b) La forma, esto es, las instituciones jurídicas y sociales que configuran los límites dentro de los cuales se desenvuelve la actividad económica, y
- c) La técnica.

1.1.2. Estructura económica: "las proporciones y relaciones que caracterizan a una unidad económica en tiempo y espacio determinados" (2), o bien, "elementos de un conjunto económico que, en el curso de un período determinado, aparecen como relativamente estables con respecto a los demás" (3). Como puede obser-

(1) Lajugie, Joseph: "Los Sistemas Económicos"; 8 Edic; Eudeba 1970; pág. 5

(2) Barre, Raymond: "Economía Política"; 5 Edic; Ariel S.A.; 1967; Tomo I; pág. 171.

(3) Marchal, André: "Estructuras y Sistemas Económicos"; Ariel S.A.; 1961; pág. 53.

varse, la noción de estructura apunta al análisis de los diferentes elementos que integran las unidades económicas, sea en un momento y lugar determinados según lo expresa la noción de carácter estático primeramente citada, sea al comportamiento de tales elementos conforme a la concepción dinámica dentro de la cual se ubica la segunda definición transcrita.

1.1.3. Régimen económico: "conjunto de reglas legales que, en el seno de un sistema económico dado, rigen las actividades económicas de los hombres". (4)

1.2. Del análisis de los tres conceptos citados, aparece clara la íntima conexión entre el derecho y la actividad económica. En efecto, si se considera la noción de sistema, nos encontramos con que el derecho —en cuanto derecho objetivo— aparece como un elemento trascendental de la "forma" del sistema, toda vez que por su esencia está llamado a regular las conductas de los hombres que viven en sociedad y, consecuentemente, establece las instituciones que configuran el marco dentro del que debe desarrollarse la actividad humana y, por ende, la actividad económica. Por otro lado, la noción dinámica de estructura permite señalar la mutabilidad o inmutabilidad del derecho en relación con otros elementos del conjunto económico. Finalmente, el régimen económico, según la noción citada, apunta directamente a las normas legales que regulan la actividad económica y así considerado, puede ubicarse dentro de la "forma" del sistema.

1.3. Ahora bien, el conjunto de normas jurídicas que constituyen el derecho pueden clasificarse en dos tipos:

a) Por un lado, aquellas normas jurídicas destinadas a regular la conducta de los hombres en relación con las cosas, y

b) Por otro lado, aquellas normas jurídicas destinadas a regular la conducta de los hombres en sus relaciones con los demás miembros de la sociedad y dentro de éstas, aquellas que rigen las relaciones voluntarias entre dos o más individuos y que constituyen fuente de derechos subjetivos y de obligaciones.

El estudio del primer tipo de normas lleva al régimen de los bienes y más específicamente, al de la propiedad. A este propósito, enfocando el asunto desde un punto de vista jurídico-económico, puede distinguirse entre el régimen de propiedad respecto de los bienes de producción (aquellos que sirven para producir otros bienes), y respecto de los bienes de consumo (aquellos que pueden aplicarse directa e inmediatamente a la satisfacción de necesidades).

El estudio del segundo tipo de normas lleva al análisis del régimen contractual y, consiguientemente, al problema de la libertad contractual. (5)

Los dos tipos de normas precedentemente señalados constituyen, a nuestro juicio, los elementos que, desde un punto de vista jurídico, permiten tipificar con mayor claridad —pero no con exclusividad (6)— la naturaleza y características

(4) Lajugie, Joseph: ob. citada, pág. 6.

(5) Vd. al respecto: Cerexhe, Etienne: "Derecho, Economía y Libertad", Revista de Derecho Económico, N^os. 29 y 30, correspondiente a Octubre de 1969 - Marzo 1970.

(6) En un análisis más completo deberían también considerarse v.gr. las normas referentes a las funciones del Estado dentro de la actividad económica en su conjunto.

de la "forma" de un sistema económico en un país determinado. Este trabajo se ocupa del primer tipo de normas, estos es, de las referentes al derecho de dominio.

2. El régimen jurídico-económico de la propiedad.

2.1. Como punto de partida para un análisis de los aspectos más relevantes del régimen de propiedad debe considerarse el concepto que sobre este derecho da el Código Civil en el art. 582: "El dominio (que se llama también propiedad), es el derecho real en una cosa corporal para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra ley o contra derecho ajeno".

De la definición transcrita pueden extraerse las conclusiones siguientes:

a) El Código Civil acoge el principio sustentado por el Derecho Romano y consagrado en plenitud por el Código Civil francés, según el cual el propietario dispone de la más absoluta libertad en cuanto al uso (*ius utendi*), goce (*ius fruendi*) y disposición (*ius abutendi*) de la cosa objeto de su derecho.

b) El C. Civil reconoce, sin embargo, ciertas limitaciones a la arbitrariedad en el ejercicio del derecho por parte del propietario: la ley y el derecho ajeno.

c) El C. Civil como es lógico, atendida la época de su dictación, no distingue entre propiedad de bienes de producción y propiedad de bienes de consumo, dando a ambas un mismo tratamiento.

La evolución experimentada por el país en más de cien años de vigor del C. Civil ha traído como consecuencia la dictación de diferentes normas relativas al derecho de dominio que se han traducido, por un lado, en diversas reformas a la garantía que respecto de este derecho consagra la Constitución Política y, por otro lado, en algunas "leyes" que, referidas a formas específicas de propiedad según el objeto sobre el que recae el derecho, establecen importantes limitaciones a éste.

2.2. La distinción entre bienes de producción y bienes de consumo en el ordenamiento jurídico vigente.

Uno de los aspectos más interesantes, desde el punto de vista de las disciplinas jurídico-económicas, a que ha dado lugar las numerosas modificaciones al derecho de propiedad, lo constituye la distinción entre bienes de producción y bienes de consumo.

En lo concerniente, en primer término, a las reformas experimentadas por la garantía constitucional al derecho de propiedad, corresponde analizar el texto actual de la misma (7), que en su parte pertinente expresa:

"Art. 10.— La Constitución asegura a todos los habitantes de la República:

"

"10. El derecho de propiedad en sus diversas especies.

(7) Texto actualizado después de la modificación introducida por la Ley N° 17.450, publicada en el Diario Oficial de 16 de Julio de 1971.

“La ley establecerá el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que permitan asegurar su función social y hacerla accesible a todos. La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y salubridad públicas, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes”.

“Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá nacionalizar o reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción u otros, que declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país. Propenderá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar”.

Más adelante, el hasta hace poco inciso 4º y actual inciso 8º del Nº 10, en referencia, establece:

“Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador”.

Respecto del texto constitucional citado baste señalar, por ahora, que en términos generales, éste se refiere al derecho de propiedad sobre toda clase de bienes, como asimismo, destacar que en la mención a ciertas clases de bienes que hace el inciso 3º, se incluyen los “bienes de producción”, los cuales pueden ser objeto de ciertas medidas que analizaremos más adelante. Como consecuencia de lo anterior podemos expresar que la Constitución distingue, o al menos insinúa la distinción, entre bienes de producción y bienes de consumo, clasificación que, en todo caso, es objeto de extenso desarrollo en diversas “leyes” y decretos que han reglamentado y limitado el derecho de propiedad según fuera concebido en el Código Civil.

2.3. Los Bienes de Producción.

2.3.1. La norma jurídica de mayor jerarquía referente a los bienes de producción es el citado inciso 3º del Nº 10, del art. 10, de la Constitución Política. Como consecuencia de esta disposición tenemos que el Estado mediante una ley puede, “cuando el interés de la comunidad nacional lo exija”, **nacionalizar o reservar al Estado el dominio exclusivo** de aquellos bienes de producción que se declare de importancia preeminente para la vida económica, social o cultural del país.

2.3.2. Por otro lado, le es aplicable a esta especie de bienes la disposición de carácter general concerniente a la expropiación (actual inc. 8º del Nº 10, del art. 10). En virtud de dicha disposición, para que pueda llevarse a cabo la expropiación se requiere la ley general o especial que lo autorice. Es entonces interesante destacar que, respecto de ciertos bienes de producción existen en la actualidad “leyes” generales que autorizan su expropiación.

a) Respecto de los bienes inmuebles agrícolas: su expropiación se encuentra autorizada por la Ley 16.640, en virtud de las causales y cumpliéndose con los requisitos en ella señalados.

b) Respecto de "las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad": su expropiación se encuentra autorizada por el D.L. N° 520, de 31 de Agosto de 1932 y por disposiciones complementarias y modificatorias posteriores (8), cuya amplitud es menester analizar, en primer término en lo tocante a los bienes de producción afectos a expropiación, y, en segundo término, en lo relativo a las causales en virtud de las que procede la expropiación.

— Bienes de producción afectos a expropiación: los expresados en el art. 4 del citado D.L. N° 520: "... las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad; ..."

Como puede apreciarse, la disposición en comento es bastante amplia, toda vez que comprende tanto el sector industrial (empresas y establecimientos industriales), como el sector del comercio (empresas y establecimientos de comercio), con la única limitación de que estén dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad; limitación respecto de la que es menester tener presente que la facultad de declarar a un determinado bien como "artículo de primera necesidad y de uso o consumo habitual", forma parte de la potestad reglamentaria del Presidente de la República y se ejercita mediante Decreto del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

— Causales en virtud de las que procede la expropiación:

a) Por mantenerse en receso el establecimiento industrial o comercial (art. 5 del D. L. N° 520; actualmente en art. 64 del D. S. 1379 de 1966).

b) Por incumplimiento de parte del productor de la "obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad en las cantidades, calidades y condiciones que determine" el Presidente de la República. (art. 6 del D.L. N° 520; actualmente art. 65 del D. S. 1379).

c) Por negarse injustificadamente un productor de artículos de primera necesidad a mantener un ritmo normal de producción, "produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población". (art. 154 de la Ley 16.464; actualmente en D.S. 1379, art. 66).

d) Por mantener el productor o distribuidor mayorista de artículos de primera necesidad "stocks" ocultos, "produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población". (art. 154 de la Ley 16.464; actualmente en art. 66 del D.S. 1379).

e) Por especular en los precios el productor o distribuidor mayorista de artículos de primera necesidad, "produciendo con esto deficiencias en el abastecimiento de la población". (art. 154, Ley 16.464; actualmente en art. 66, del D. S. 1379).

(8) D.S. N° 338 de 1945; D.S. N° 1262 de 1953; D.F.L. N° 242 de 1960; Ley N° 16.464 de 1966; D.S. N° 1379 de 1966.

— Finalmente, respecto de la expropiación de empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad, es necesario tener presente que tanto el art. 7 del D.L. N° 520, como del D.S. 1262 de 1953, autorizan a DIRINCO para tomar, “desde luego posesión de los bienes expropiados”; como asimismo, que “en lo demás, la expropiación se regirá por las disposiciones contenidas en el Libro IV, Título XV, del Código de Procedimiento Civil”, lo cual trae como consecuencia que los bienes expropiados deben justipreciarse por medio de peritos para los efectos de la indemnización.

2.3.3. Por último, en relación con el derecho de propiedad sobre los bienes de producción, es conveniente considerar aquellas disposiciones en virtud de las cuales se ha realizado recientemente la requisición de algunas empresas. Tales disposiciones se encuentran en el D.S. N° 338, reglamentario del tantas veces citado D.L. N° 520, y son las siguientes:

a) Artículo 12, letra “c”, el cual faculta al Comisariato (entiéndase DIRINCO) para “ordenar en caso de huelga y cierre de negocios o almacenes dedicados al comercio de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, la apertura de éstos, requisándolos cuando sea necesario para realizar la distribución y evitar una interrupción de los abastecimientos”.

b) Artículo 15, el cual señala entre los actos de comercio y de gestión que puede ejecutar DIRINCO, la facultad de: ...“(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...”.

c) Artículo 18, el cual expresa: “Por medio de sus funcionarios, los Comisariatos cumplirán las “órdenes” y “resoluciones” que dispongan ... “la requisición de empresas o establecimientos o explotaciones o servicios que resuelva el Comisariato General”.

Concerniente a las disposiciones citadas, cabe señalar que ellas se encuentran contenidas en un Decreto reglamentario (D.S. 338), y no en la ley reglamentada: el D.L. N° 520, ni en sus versiones posteriores, lo cual podría suscitar dudas acerca de su legalidad toda vez que el citado D.L. N° 520 y los textos posteriores no se refieren a la requisición de empresas o establecimientos o explotaciones, sino solamente a la de “bienes y artículos esenciales o de primera necesidad y sus materias primas” (9). De este modo, sólo sería indubitable, en lo tocante a bienes de producción, la facultad de requisar las materias primas que se utilicen para la elaboración de artículos esenciales o de primera necesidad, pudiendo respecto de las empresas presentarse dudas por las razones mencionadas.

De los antecedentes expuestos resulta que el derecho de propiedad sobre los bienes de producción se encuentra en la actualidad sujeto a importantes limi-

(9) Art. 25, letra “d”, del D.S. N° 1262 de 1953, que fijó el texto refundido del D.L. N° 520 y modificaciones posteriores.

taciones que van desde la facultad del Estado para reservar para sí su dominio exclusivo, hasta la expropiación y requisición de empresas, establecimientos y explotaciones; ello, sin considerar otras limitaciones "menores" como p. ej: la intervención. (10)

2.4. Los bienes de consumo.

2.4.1. Referente a este tipo de bienes es menester considerar, en primer término, la norma constitucional de carácter genérico relativa a la expropiación, ya citada. En virtud de dicha norma (art. 10, N° 10, inc. 8°), cualquier bien de consumo puede ser objeto de expropiación siempre que exista una ley general o especial que lo autorice, por causa de utilidad pública o de interés social.

2.4.2. Los bienes de consumo habitual, esenciales o de primera necesidad.

Dentro de la especie "bienes de consumo", nuestra legislación se ha preocupado con singular interés de aquellos que han sido declarados de consumo habitual, esenciales o de primera necesidad y es respecto del dominio sobre este "subtipo" de bienes que ha establecido relevantes limitaciones.

Cual se expresara precedentemente, la declaración en virtud de la que se le atribuye a un bien el carácter de esencial, de consumo habitual o de primera necesidad, compete al Presidente de la República, quien debe ejercer esta facultad mediante Decreto Supremo y a propuesta del Director de Industria y Comercio (art. 21, del D.S. 1262). La declaración en comento origina, como consecuencia, que el bien objeto de ella se incorpore a un estatuto jurídico específico, cuyas más importantes limitaciones al derecho de dominio son las que se expresan:

a) **Fijación y control de precio.** Esta facultad se estableció en el art. 3 del D.L. N° 520, y se encuentra actualmente contenida en el art. 20 del D.S. N° 1379, de 1966.

b) **Control de calidad, peso y medida** de este tipo de bienes, también originada en el art. 3 del D.L. N° 520, reglamentada en el art. N° 8, del D.S. 338, y señalada actualmente entre las atribuciones del Director de Industria y Comercio en el art. 43, N° II, del D.S. 1379 de 1966.

c) **Estanco.** Compete al Presidente de la República la facultad declarar, mediante decreto supremo, el estanco total o parcial de los artículos de primera necesidad, previo informe de la ECA y a propuesta de ésta o de DIRINCO. (art. 41, del D.S. 1379).

d) **Racionamiento.** Es establecido por el Presidente de la República juntamente con la medida anterior. (art. 41, del D.S. 1379).

e) **Requisición y venta por cuenta de sus dueños** de los bienes y artículos esenciales o de primera necesidad y sus materias primas, cuando sean objeto de acaparamiento, ocultamiento, negación de venta u otra forma de especulación,

(10) Al respecto, ver: González Allende, Rodrigo: "La Requisición", Memoria de Prueba, U. de Chile, 1955. También: Cód. del Trabajo: art. 626; Ley de Seguridad del Estado N° 12.927: art. 38; Ley N° 16.640: art. 171; Ley N° 17.04: art. 4.

facultad entregada al Director de Industria y Comercio por el art. 43, Nº VI, del D.S. 1379. El art. 66 de este Decreto hace aplicable la facultad mencionada, en aquellos casos en que los productores o distribuidores mayoristas de artículos de primera necesidad se nieguen injustificadamente a mantener un ritmo normal de producción, mantengan "stocks" ocultos o especulen en sus precios, produciendo con ello deficiencias en el abastecimiento de la población; ello, sin perjuicio de la expropiación de la empresa o establecimiento, según se expresara precedentemente.

f) Preferencia en el acarreo de los artículos de primera necesidad, cuando lo determine el Director de Industria y Comercio (art. 43, Nº I, del D.S. 1379).

g) Control del transporte de materias primas y artículos de primera necesidad o uso o consumo habitual (art. 6, "b", y art. 23 del D.S. 338).

h) Importación. A este respecto es aplicable la regla establecida para toda clase de bienes por el D.S. 1272 de 1961 (11) y en virtud de la cual sólo se pueden importar aquellos bienes que se encuentren incluidos en la lista de mercaderías de importación permitida, la cual es fijada por medio de un Decreto Supremo.

i) Exportación. A este respecto es también aplicable el D.S. 1272, en virtud del cual el Ministerio de Economía está facultado para, mediante Decreto Supremo, prohibir total o parcialmente (fijación de contingente) la exportación de determinados bienes.

j) Libre circulación de productos o artículos alimenticios. El Presidente de la República está facultado para reglamentarla. (art. 20, del D.S. 1379).

Como conclusión de carácter general en cuanto a las limitaciones al dominio sobre los bienes declarados de primera necesidad o de uso o consumo habitual, se puede señalar que todo el proceso económico relativo a esta especie de bienes, desde su producción hasta que se encuentran en poder de su destinatario: el consumidor, se encuentra sujeto a control por parte del Estado; así se desprende del conjunto de las disposiciones pertinentes, como también del texto del art. 4, inc. 2, del D.S. 338, levemente modificado por el art. 21 del D.S. 1262 de 1958, que expresa: "Quedarán sujetos al control de la Superintendencia (entiéndase DIRINCO), la producción, manufactura, distribución y transporte de los artículos que el Presidente de la República declare de primera necesidad o de uso o consumo habitual, a propuesta del Superintendente.

(11) Denominado "ley de cambios internacionales".