

R.F.B.

F.G.Z.

L.S.D.

Refs: 26.482/71

26.483/71

35.867/71

DEVUELVE SIN TRAMITAR LA RESOLUCION N° 446, DE 1971, DE LA DIRECCION DE INDUSTRIA Y COMERCIO, Y DA RESPUESTA A PRESENTACIONES DE DON AMADOR YARUR BANNA.

Wii° 43.315

SANTIAGO, 29 junio 1971.

MATERIA: Legalidad de la resolución N° 446, de 1971, de la Dirección de Industria y Comercio.

ANTECEDENTES: La resolución de la suma requiere la administración del uso y goce del establecimiento industrial y comercial y demás elementos necesarios para la producción y distribución de la industria S.A. Yarur Manufacturas Chile - nas de Algodón y de la empresa distribuidora de estos artículos Juan Yarur S.A.C., ubicadas en Santiago, calle Pedro Montt esquina de Avenida Club Hípico, y el de los locales en que funciona el sancionado establecimiento industrial y la empresa distribuidora, como asimismo la existencia de mercadería y materias primas que en él se encuentran, así como la bodega que tiene la industria en calle Las Encinas s/n, designando los respectivos interventores.

Su fundamento reside en la paralización de la industria S.A. Yarur Manufacturas Chilenas de Algodón y de "su canal principal de distribución, empresa "Juan Yarur S.A.C." que funciona en la misma industria, paralización producida a consecuencia de la huelga que afecta a los trabajadores de la empresa, lo que "constituye un serio inconveniente o anomalía en el proceso económico del país que impide que los artículos de su producción lleguen fácilmente y oportunamente a los consumidores".

Para acreditar este hecho, se ha acompañado a los antecedentes el informe N° 307, de 1971, del Departamento de Control, Sección Textil, de la Dirección de Industria y Comercio, el que señala que desde un tiempo a esta parte se ha venido produciendo un desabastecimiento de productos elaborados por industria Textil Yarur: creas, franclas, mezclillas, desabastecimiento que se presume será mayor con la toma de esa Empresa por parte de los trabajadores que laboran en ella, basado en lo que manifestaran los dueños de establecimientos comerciales de géneros de algodón.

AL SEÑOR  
DIRECTOR NACIONAL DE  
INDUSTRIA Y COMERCIO  
PRESENTE.-



- 2 -

El hecho de la huelga se encuentra acreditado mediante certificado del Inspector del Trabajo, don Luis Valenzuela Espinoza.

Cabe hacer presente que tanto S.A. Yarur Manufacturas Chilenas de Algodón, como Empresas Juan Yarur S.A.C., han solicitado, por los escritos de la referencia, que este Órgano Contralor no tome razón de la resolución que se analiza.

Las objeciones opuestas por don Amador Yarur Banna, en representación de Manufacturas Chilenas de Algodón S.A., afectan tanto a cuestiones de hecho que motivan la medida, como a los puntos de derecho en que se funda.

Estima, en la representación que inviste, que la resolución N° 446 carece de causa legal, pues se funda en un hecho inexistente, como es el de que los trabajadores de esa empresa se encuentren en huelga, atendido a que se encuentra vigente un acta de avenimiento, y durante dicho período no pueden plantearse conflictos colectivos, reconociendo que el domingo 25 de abril de 1971 un grupo de 50 trabajadores, de un total de 2.000 que laboran en la fábrica, procedió a tomarse de hecho el establecimiento, permaneciendo dentro de él hasta el miércoles 28 de abril, situación violenta que al tenor de sus palabras, "es obvio y evidente que no constituyen una "huelga", sino simplemente la ejecución de actos delictuosos..."

Por otra parte, considera que la resolución no se ajusta a derecho, debido a que no existe "precepto legal alguno que en tal caso faculte a la Dirección de Industria y Comercio ni a otra autoridad, para que ordene la requisición, sea del uso y goce de un establecimiento industrial, de sus locales, mercaderías, materias primas, etc."

En su concepto, los artículos 12, letra c), y 25 N° 5, del decreto N° 338, de 1945, del Ministerio de Economía, que establecen la requisición de empresas, son ilegales, en atención a que contrarían de manera manifiesta y ostensible el texto del Decreto-Ley N° 520, de 1932.

Concluye señalando que en todo caso, y aún en el evento de que esas normas reglamentarias se ajusten a derecho, no podrán invocarse para requisar un establecimiento industrial, pues se encontrarían derogadas por el DFL. N° 173 de 1953.

Además, el señor Amador Yarur Banna, en representación de Empresas Juan Yarur S.A.C., objeta la legalidad de la resolución N° 446, haciendo suyo los fundamentos de hecho y de derecho contenidos en la presentación de Manufacturas Chilenas de Algodón Yarur S.A.

Indica que la resolución, respecto



- 3 -

de su segunda representada, no sólo carece de fundamento legal, sino que es absurda, por cuanto su personal estaba desarrollando normalmente sus labores y podría haber continuado haciéndolo no obstante la requisición de la industria S.A. Yarur Manufacturas Chilenas de Algodón.

Finaliza expresando que no es efectivo que su representada funcione en el mismo local de "manufacturas Chilenas de Algodón S.A.", ni que constituya su principal canal de distribución.

CONSIDERACIONES.- I) El Decreto - Ley N° 520, de 1932, al crear el Comisariato General de Subsistencias y Precios, dispuso en su artículo 2° que la finalidad de ese Servicio sería "asegurar a los habitantes de la República las más convenientes condiciones económicas de vida".

Para ello, y al margen de las atribuciones específicas que le confió, previno en el artículo 22 que quedarían "sujetos al control directo del Comisariato General de Subsistencias y Precios la producción, manufactura, importación, exportación, 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 Comisariato General", agregando, en el artículo 24, que "las atribuciones determinadas en el artículo precedente -el artículo 23, que estableció las principales facultades o poderes jurídicos del Comisariato General- no excluyen las demás no enumeradas que sean indispensables para el estricto cumplimiento de esta Ley".

Teniendo a la vista estos artículos, así como el 23, letra f), y el 25, letra c), el Presidente de la República, en ejercicio de la facultad que le confirió el artículo 19 de la Ley N° 7.747, dictó el decreto supremo N° 338, de 1945, del Ministerio de Economía, y Comercio, reglamentario de aquel Decreto-Ley N° 520, de 1932.

Dicho decreto reglamentario, junto con regular el Decreto-Ley N° 520, precisó, en lo que interesa, la extensión y contenido de la requisición, distinguiendo la requisición de artículos de primera necesidad o de uso o consumo habitual, de la requisición de establecimientos, explotaciones o servicios.

De este modo, el artículo 17 preceptuó que por medio de sus funcionarios, los Comisariatos cumplirán las "órdenes" o "resoluciones" que dispongan la requisición de artículos de primera necesidad y de uso o consumo habitual; y la requisición de empresas o establecimientos o explotaciones o servicios que resuelva el Comisariato General, idea que ya había adelantado, la letra f) del artículo 15, al expresar que entre los principales actos de comercio y de gestión que ejecutaría el Servicio, se encontraría el de "administrar cooperativas de producción o consumo



y las explotaciones agrícolas, comerciales o industriales... que se requisen".

Lo anterior, sin perjuicio de que el Comisariato pudiera "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, requiriéndolos cuando sea necesario para realizar la distribución y evitar una interrupción de los abastecimientos".

II) Sobre la base de los artículos 15, letra F) y 17, la Contraloría General, aplicando las causales de requisición previstas en el artículo 25, ha concluido, por su parte, que "la requisición de bienes procede tanto como medida de regulación económica, a fin de permitir la fácil y oportuna afluencia de los productos al mercado consumidor, cuanto como sanción, en los casos de fenómenos especulativos".

En el primer supuesto, e interpretando el N° 5° del artículo 25 del decreto N° 358, de 1945, ha dictaminado que "procede aplicarla en cualquiera de las etapas de la actividad económica del país que sean anteriores al uso y consumo de un bien, puesto que el fin que persigue tal medida es, precisamente, ponerla fácil y oportunamente en poder de su usuario o consumidor", siempre y cuando se acredite el hecho que origina esa anomalía "de tal modo que el órgano que debe tomar razón de la resolución... se encuentre en condiciones de ponderar, debidamente, su legalidad", y se demuestre, al mismo tiempo, que dicha anomalía causa un desabastecimiento en el mercado consumidor.

Ello, porque como lo señalara el artículo 2° del Decreto-Ley N° 320, de 1932, y lo reiteran los textos posteriores, al objeto del Servicio, llámese, como se llamó, Comisariato General de Subsistencias y Precios, Superintendencia de Abastecimientos, o Dirección de Industria y Comercio, como se llama hoy día, es asegurar los más convenientes condiciones económicas de vida a los habitantes de la República.

En el segundo supuesto, en lo que concierne a la requisición sanción, este Organismo ha estimado, enseguida, que exige "como fundamento previo, la ocurrencia del hecho que tipifica el ilícito" económico, siendo admisible su aplicación cuando se ejecuten hechos que tengan por "fin... alterar las reglas del mercado para obtener una ganancia excesiva, y que la ley ha tipificado en algunos de sus aspectos como escapamiento, negativa de venta, ocultamiento u otras formas de especulación".

Consecuente con esta doctrina, la Contraloría General ha dado curso a las resoluciones que requisan la administración del uso y goce de diversos establecimientos industriales.



III) La vigencia del DFL. N° 173, de 1953, en concepto de este Organismo Contralor, no altera la doctrina jurisprudencial ya expuesta: antes bien, no hace sino confirmarla.

En efecto, el artículo 1° transitorio de ese decreto con fuerza de ley, modificatorio del Decreto-Ley N° 520, mantuvo la vigencia, no sólo de "las disposiciones dictadas por el Comisariato General de Subsistencias y Precios en ejercicio de sus atribuciones propias", sino que previno, además, que quedarían "igualmente vigentes los reglamentos y las normas de general aplicación dictados por el Presidente de la República para el funcionamiento del Comisariato, y serán aplicados por la Superintendencia en la forma que proceda, mientras no sean modificados o derogados por el Presidente de la República".

Para que el Jefe de Estado pueda modificar o derogar tales reglamentos y normas de general aplicación, necesario es, en verdad, que ellos se encuentren en vigencia, ya que no cabe modificar o derogar lo que ya se hallaba modificado o derogado. Desde un punto de vista de derecho positivo, además, el mandato del inciso 2° del artículo 1° transitorio del DFL. N° 173, de 1953, es claro en su sentido: "quedan igualmente vigentes -dice- los reglamentos y las normas de general aplicación dictados por el Presidente de la República para el funcionamiento del Comisariato".

Como puede advertirse, el DFL. N° 173, de 1953, dejó expresamente vigentes los reglamentos y las normas de general aplicación dictadas por el Presidente de la República para el funcionamiento del Comisariato General de Subsistencias y Precios, y de esta manera, la Superintendencia de Abastecimientos y Precios, como sucesora legal del Comisariato, y la Dirección de Industria y Comercio hoy día, en virtud de ese decreto con fuerza de ley, quedó facultada en términos expresos para aplicar los referidos reglamentos y normas generales mientras no fueren modificados o derogados por el Primer Mandatario, poder jurídico, éste, que el Jefe de la Administración no ha ejercido hasta ahora.

IV) En otro orden de consideraciones, cabe afirmar, como lo ha sostenido este Organismo de Control en innumerables oportunidades, que la requisición no sólo puede ser configurada como un acto sanción, sino que puede revestir también la naturaleza de una medida de regulación económica.-

Como acto sanción, y de acuerdo con la letra d) del artículo 25 del decreto N° 1.262, de 1953, que fijó el texto refundido y ordenado del D.L. N° 520, de 1952, procede cuando los bienes y artículos esenciales o de primera necesidad y sus materias primas "sean objeto de acaparamiento, ocultamiento, negociación de venta, u otra forma de especulación".

En cuanto medida de regulación económica del mercado, y conforme lo prescribe el N° 5° del artículo 25



del decreto N° 338, de 1945, "cuando las necesidades de la distribución así lo exijan para que los productos, manufacturas o mercaderías de primera necesidad o de uso o consumo habitual lleguen fácil y oportunamente a los consumidores".

De las disposiciones transcritas, así como del conjunto de normas contenidas en el decreto N° 1.262, de 1952, y en el decreto reglamentario N° 338, se infiere que la requisición es una institución jurídica de carácter principal e independiente, en el sentido de que tiene una naturaleza y fisonomía propias, y que consecuentemente, su adopción por la autoridad administrativa, desde un punto de vista estrictamente jurídico, sólo se encuentra limitada por la concurrencia de los requisitos o condiciones señalados en las reglas que la estatuyen.

La circunstancia de que existan o puedan existir en el ordenamiento jurídico otros medios para lograr las finalidades perseguidas con la requisición, no transforma a ésta en una institución de carácter subsidiario, en cuanto a que sólo procedería "en defecto de otros medios de que pueda disponer la autoridad", como se expresa en el escrito del señor Yarur Banna.

Por el contrario, ello sólo indica la voluntad del legislador de entregar a la Administración variados medios de acción para enfrentar situaciones económicas de suyo complejas, cuya solución no puede determinarse de antemano con toda precisión.

En esta materia, a este Organismo Contralor le compete, únicamente, pronunciarse sobre la legalidad de las medidas adoptadas por la Administración, y no sobre su conveniencia o la mayor o menor eficacia que pueda lograrse con la adopción de unas u otras.

V) Las razones expuestas, que desarrollan la línea jurisprudencial que se ha observado vienen, entonces a esta Contraloría General, a desentimar los argumentos hechos valer por el señor Amador Yarur Banna, en orden a que el decreto N° 338, de 1945, sería ilegal o se encontraría derogado luego de la vigencia del DFL. N° 173, de 1953.

En abono de su eficacia, cabe señalar, aún, como lo admite la doctrina y lo ha manifestado este Organismo en reiterados dictámenes, que al no haber sido dejado sin efecto ese decreto por la autoridad administrativa en los años transcurridos desde su dictación, ni haber sido modificada por ley la materia económica que regula, no resta sino darle cumplimiento, hasta el instante que él sea modificado o derogado, en la forma que indica el artículo 1° transitorio del DFL. N° 173, de 1953.

///////.



- 7 -

VI) Al margen de lo anterior, y recogiendo las consideraciones formuladas, preciso es reconocer que la resolución N° 446, de 1971, que se examina, no se ajusta a derecho.

En efecto, ella no acredita con claridad, en los términos expresados, el hecho originario de la anomalía su circunstancial que concurre en el proceso económico y que causa el desabastecimiento, como no prueba tampoco, el hecho mismo del desabastecimiento.

Así, mientras el texto de la resolución y el acta del Inspector del Trabajo, don Luis Valenzuela Espinoza, aluden a la huelga de los trabajadores de S.A. Yarur Manufacturas Chilenas de Algodón, el "informe sobre preocupación del Comercio por desabastecimiento de productos Yarur": oficio N° 357, de 1971, de la Jefatura de la Sección Textil del Departamento de Control de la Dirección de Industria y Comercio y las presentaciones del señor Amador Yarur Bahna se refieren a una toma de la industria u ocupación del establecimiento industrial.

El hecho originario de la anomalía acaecida en el proceso económico es tanto más importante en este caso, cuanto que, a juicio de este Organismo de Control, el hecho de la ocupación de una industria, por constituir un ilícito penal, no autorizaría ni haría viable disponer la requisición del establecimiento de que se trate.

Por su parte, los oficios de 26 y 27 de abril, extendidos por la Jefatura de la Sección Textil del Departamento de Control de la Dirección de Industria y Comercio, no certifican ni presentan los datos objetivos en que se basan para inferir de ellos un desabastecimiento en el mercado de los géneros de algodón producidos por S.A. Yarur Manufacturas Chilenas de Algodón, puesto que se limita a dejar constancia de la "preocupación del comercio por la toma de la industria textil Yarur S.A., por cuanto es de conocimiento público, desde hace algún tiempo, que se estaría produciendo un desabastecimiento de productos elaborados por la fábrica antes mencionada", y de que "en catorce visitas inspectivas realizadas a los principales distribuidores de estos artículos se pudo constatar que existe escasez de algunas telas de consumo popular, tales como : Creas cruda y blanca, mezclillas, tocuyos, franelas, moletones, etc..."

Al no acompañarse a los antecedentes un informe técnico que demuestre el desabastecimiento producido en el mercado consumidor y que certifique la relación de causalidad que existiría entre ese desabastecimiento y la menor producción de S.A. Yarur Manufacturas Chilenas de Algodón en relación con el de su capacidad instalada, esta Contraloría General se halla, también por este motivo, impedida de dar curso regular a la resolución que se analiza.

///////.



CONTRALORIA GENERAL DE LA REPUBLICA

CHILE

DEPARTAMENTO JURIDICO.

- 8 -

VII) Necesario es hacer presente ahora, que en lo que se refiere a Empresas Juan Yarur S.A.C., no se ha acreditado uno de los requisitos que harían factible disponer la medida requisitoria.

En efecto, el informe de 25 de junio, de la Comisión Investigadora Especializada del Departamento de Control de la Dirección de Industria y Comercio, no acredita, en los términos ya señalados, el posible desabastecimiento de los productos que distribuye, sin considerar la circunstancia de que existe la contradicción antes anotada en el hecho origen de ese desabastecimiento, esto es, si estuvo motivado en una huelga o en una ocupación de S.A. Yarur Manufacturas Chilenas de Algodón.

VIII) Este Organismo cumple con reiterar, en todo caso, que la medida de requisición es esencialmente transitoria y debe mantenerse sólo mientras persista la anomalía que se ha ocasionado en el proceso económico. De esta manera, restablecida la normalidad, cabe que la autoridad administrativa proceda a dejar sin efecto el acto de requisición.

CONCLUSION: Con el mérito de las consideraciones expuestas, la Contraloría General devuelve sin tramitar la resolución N° 446, de 1971, de la Dirección de Industria y Comercio.

Transcríbese al Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción y a don Amador Yarur Banae, en respuesta a sus solicitudes.

Saluda atentamente a Ud.,