



Eduardo
Novoa
Monreal

LOS RESQUICIOS LEGALES

EDICIONES BAT

Eduardo Novoa Monreal

LOS RESQUICIOS LEGALES

Un ejercicio de lógica jurídica



© Eduardo Novoa Monreal, 1992
Inscripción N° 81.972

Ilustración portada:
Antoni Tàpies,
Caja de cordeles (vista por detrás), 1946

© de esta edición:
EDICIONES BAT S.A.
Antonio Varas 1480 Providencia
Casilla 151 Correo 29
Fono 2743172 Fax 2250261
Santiago de Chile

I.S.B.N. 956-7022-19-3

Diseño: David Turkeltaub
Composición: Computext Ltda.
Impreso por Alborada S.A.
en el mes de marzo de 1992
HECHO EN CHILE / MADE IN CHILE

ÍNDICE

	Pág.
Prólogo	7
I. La elección presidencial	11
II. Las andanzas de la CIA	19
III. El fracaso de la pista II	25
IV. El Estatuto de garantías constitucionales y sus omisiones	31
V. Bloqueo del programa y búsqueda de soluciones	41
VI. Aparecen instrumentos jurídicos eficaces	51
VII. La aplicación de los instrumentos jurídicos ...	61
VIII. La legitimidad de los resquicios legales	73
IX. Las vicisitudes de los resquicios legales	87
X. Hasta dónde llegó la utilización de los resquicios legales	95
XI. Balance final de los resquicios legales	107
Ultílogo: El general Pinochet reconoce los resquicios legales	111
Apéndice I. Vías legales para avanzar hacia el socialismo	115
Apéndice II. El difícil camino de la legalidad	131

PRÓLOGO

Para el chileno de hoy poco significa la expresión “resquicios legales”. Algunos recordarán, tal vez en forma imprecisa, que ella aparece en el gobierno de la Unidad Popular, ejercido entre los años 1970 a 1973, bajo la presidencia de Salvador Allende. Los más le asignarán un vago sentido, algo genérico, de treta legal o de leguleyada de mala clase, bien alejado de su real acepción histórica. Pocos acertarán a asociarla con lo que ella denotó realmente en su momento: hábil utilización de preceptos legales válidos y vigentes aunque poco conocidos, destinada a evitar el cerco legal que la oposición de derecha preparó para frustrar la acción gubernativa del Presidente Allende.

No obstante, de lo que se puede estar cierto es de que los resquicios legales, pese al tiempo transcurrido desde que aparecieron en el ámbito jurídico chileno, no han perdido su sentido definitorio para aquellos que los recuerdan: recursos sagaces y legítimos según algunos, pero también trampas inicuas en opinión de otros.

Las páginas que siguen se proponen dar a conocer, examinar, discutir y calificar dichos resquicios legales, con el fin primordial de que los lectores queden capacitados para formarse juicio propio acerca de ellos.

Comprendo que este esclarecimiento no va a tener

acogida en muchos, principalmente en aquellos que, sin darse cuenta, dejaron disponible a sus adversarios políticos el mecanismo de los resquicios legales o en aquellos que vieron amagada su posición económica por la aplicación de éstos. Por ello es que esperamos vehementes críticas a este estudio. Aún no cesan los rencores que se desataron hace dos décadas entre los chilenos, en el período más convulsivo y dramático de su historia. Con todo, creo que el tiempo transcurrido habrá permitido serenar algunos ánimos o abrir la mente de otros a juicios más equilibrados y ecuanímenes, que permitan evaluar los hechos con objetividad.

Claro es que algunas de estas críticas procurarán esquivar la verdad de fondo y, a veces, para eludirla, intentarán sostener que el tema daña la armonía en un país (supuestamente) reconciliado o que versa sobre una anti-gualla que carece de todo interés actual. Pero no se revuelven aquí los rescoldos de un debate de traspasado, dirigido a reencender odios ya superados ni tampoco se esgrime “el hacha de bronce” con el fin de hacer “arqueología jurídica”; sólo me anima el propósito de restablecer lo que creo la verdad, tan maltratada por la pasión política.

Reconociendo que es casi imposible que pudieran reproducirse las circunstancias sociales y políticas que originaron su aparición, un análisis acerca de las causas, naturaleza, empleo efectivo y consecuencias de los resquicios legales no es tiempo perdido y podría ser útil para desentrañar esa verdad o, a lo menos, para proporcionar antecedentes que ayuden a esclarecerla. Por doloroso que sea para los chilenos el período en que ellos aparecieron, vale la pena indagar lo que hubo realmente bajo esta denominación.

Los resquicios legales, erróneamente interpretados,

constituyen posiblemente uno de los más graves cargos que pudieron levantarse en contra del Presidente Allende. ¡Aún así, qué poco pesan si en el otro platillo de la balanza colocamos lo que se hizo para implantar y sostener el régimen dictatorial que lo sucedió!

Mi tesis va a causar escozor entre quienes tanto clamaron en su época en contra de la utilización de estos resquicios, atribuyéndola a abusos o desviaciones de poder del Presidente Allende, pretendidamente dirigidos contra opositores inermes. Al mismo tiempo, la sorpresa va a invadir a las mentes menos cegadas, por la muy simple razón de que la decisión política que originó su empleo se hizo posible casi exclusivamente debido al error de quienes omitieron derogarlos dentro del Estatuto de Garantías Constitucionales impuesto a Allende por la directiva demócratacristiana.

Varias razones me han convencido de la conveniencia de escribir lo que sigue. Ante todo, la necesidad de explicar y esclarecer una discusión de importancia histórica, incluida la reivindicación de quienes aplicamos la tesis que aquí se sustenta. En seguida, el ser éste un caso como no habrá otro para mostrar las relaciones e influencias invisibles que entrelazan a la práctica política con la práctica jurídica. Este aspecto reviste extraordinario interés para un conocimiento más profundo del derecho y para la formación de los abogados. No será la menor de ellas exhibir cómo una determinada herramienta jurídica, aprovechada imaginativamente, puede alcanzar resonancias inesperadas en el campo de una política nacional de avanzada.

Deliberadamente uso un discurso y terminología sin tecnicismos, para que cualquier chileno pueda comprender lo que aquí se expresa.

CAPÍTULO I

LA ELECCIÓN PRESIDENCIAL

Una explicación cabal y a fondo de los resquicios legales pasa necesariamente por una indagación acerca de las circunstancias políticas en las que vivía el país desde la elección de Salvador Allende como Presidente de la República, en 1970. Lo que Allende había ofrecido a sus electores y su inflexible determinación de cumplir a todo trance su programa electoral, son factores directamente vinculados a la utilización de los resquicios legales. Pues, de otro modo, no era posible abrir paso a transformaciones profundas en la vida política, económica y social del país. En las condiciones políticas del momento no habría habido otra alternativa que afrontar un violento estallido social. Agréguese a ello la unanimidad con que las máximas autoridades públicas habían declarado antes, y corroboraron después, la plena validez jurídica de los preceptos comprendidos en la denominación de “resquicios legales”. La posterior tacha de ilegitimidad que vanamente se opuso a éstos, tiene exclusivo origen —como se verá— en las conveniencias políticas de tan extraviados hermeneutas. La determinación con que la derecha económica decidió hacer imposible a Allende un período presidencial ganado por voluntad popular y con arreglo a todas las exigencias constitucionales y legales, es otro factor que conduce a comprender las inconsistentes objeciones que se alzaron

por parte de los juristas de la oposición contra la utilización de los resquicios legales.

Interesa también dejar establecida la forma y circunstancias en que el gobierno de Allende dio aplicación a los resquicios legales y los efectos inmediatos que esa puesta en práctica tuvo para la vida económico-social y política chilenas.

Antes de la medianoche del 4 de setiembre de 1970, se sabía ya en todo Chile que Salvador Allende había triunfado en las elecciones presidenciales que tuvieron lugar ese día. Los 1.070.000 votos que obtuvo en su favor (36,3% del total) hacían imposible discutir los cómputos. Es cierto que la distancia en votos que lo separaba de su más cercano competidor, Jorge Alessandri Rodríguez, no era grande; algo así como 40.000 votos.

El solo hecho de no haber obtenido la mayoría absoluta de los votantes (más de la mitad de los sufragios), ponía en actividad el artículo 64 de la Constitución de 1925, conforme al cual el Congreso Pleno debía elegir al Presidente entre los ciudadanos que hubieren obtenido las dos más altas mayorías relativas, esto es, entre Allende y Alessandri.

Los 50 días que siguieron a la elección desataron la más grande tensión pública que haya conocido la historia institucional del país. La derecha estaba convulsa y aterrada. Nunca imaginó que su candidato fuera a obtener menor número de votos que "el marxista" Allende. Sus cálculos le habían asignado a Alessandri por lo menos la primera mayoría relativa y es por ello que se había negado a apoyar la reforma constitucional propuesta por los parlamentarios Rafael Agustín Gumucio y Alberto Jerez, ex demócratacristianos, a fin de que en el caso de que ningún candidato alcanzara la mayoría absoluta, la elección fuera decidida en una segunda vuelta por decisión de

toda la ciudadanía, entre los dos candidatos con la mejor votación. Sería todo el cuerpo electoral el que directamente optaría entre uno de los que hubieran obtenido las dos más altas mayorías. La propuesta cayó en el vacío; la derecha estaba segura del triunfo.

Más allá fue la derecha aún. Cierta de que Jorge Alessandri obtendría la victoria, empezó a preparar los ánimos para dar por electo Presidente de la República a quien lograra la más alta mayoría relativa. En la prensa de los días anteriores a la elección la dirigencia alessandrista estuvo publicando un llamativo desafío a los demás candidatos para que de antemano aceptaran tener por Presidente de la República a quien obtuviere la más alta mayoría relativa, que es precisamente la que obtuvo Allende.

Para justificar su oposición absoluta, exteriorizada después de la elección, a que Allende obtuviere la Presidencia, el connotado dirigente de la derecha Sergio Onofre Jarpa sostuvo que ese desafío no conservaba valor porque no había sido recogido por ninguna de las otras candidaturas. Se comentó, además, que el candidato Jorge Alessandri había calificado de "cuchufleta" la idea de designar Presidente a quien no hubiere alcanzado la primera mayoría relativa.

Las circunstancias no permitían a la derecha ninguna solución políticamente decente, puesto que era obvio que el Congreso Pleno iba a designar Presidente a Salvador Allende. En vista de esto, acudió a un recurso tinterillesco, que muestra los extremos a que puede llegar esta corriente ciudadana en situaciones que considera desesperadas para sus intereses.

Ideado por algunos connotados dirigentes derechistas y con el apoyo del gobierno norteamericano (cuya embajada en Chile estaba entonces a cargo de Edward Korry) surgió el plan de llevar a efecto un alambicado

fraude legal para impedir que Allende accediese a la Presidencia de la República. Este fraude fue designado por Korry como "the Frei gambit".

Como la Constitución en vigor entregaba a la voluntad del Congreso Pleno la elección entre los candidatos con las mejores votaciones —esto es, entre Allende y Alessandri— el Congreso elegiría a Alessandri, pese a que éste declaraba públicamente que no estaba dispuesto a asumir la Presidencia en razón de la magra cantidad de votos que obtuvo. Elegido por el Congreso Pleno, Alessandri mantendría su renuncia, con lo que se produciría una acefalía que los preceptos constitucionales no tenían prevista, pero que inevitablemente debería resolverse llamando a nuevas elecciones presidenciales en las cuales Frei sería el candidato seguro. Todo esto envolvía la interrupción y alteración de un proceso que la Constitución quería único, dividiéndolo en dos elecciones separadas, la primera de las cuales serviría para fingir que no se trataba de una reelección de Frei. En opinión de tan caracoleados "doctores de la ley", la objeción que se fundara en haberse producido realmente la reelección de Frei, reelección expresamente prohibida por el artículo 62 de la Constitución entonces vigente, quedaría con ello artificialmente desvanecida.

La Constitución de 1925 establecía para la elección presidencial un solo proceso electoral, que comenzaba con la votación de todo el pueblo y que, a falta de triunfo decisivo de alguno de los candidatos, culminaba con la designación de Presidente electo por el Congreso Pleno. No admitía que se llevara a efecto un segundo proceso electoral ni que se repitiera la elección para favorecer en una segunda oportunidad a alguna de las tendencias electorales y menos a la que estaba en el poder. Al intentar esto se acudía a un subterfugio destinado

a aplicar la ley con fines enteramente diversos a los previstos en ella. O sea, se elaboraba un "fraude a la ley" hecho y derecho. Sin otro antecedente que la voluntad de una persona privada (Alessandri) se buscaría alterar el proceso y provocar su ineficacia, originando una nueva rueda presidencial no prevista constitucionalmente y destinada a repetir el ejercicio del mando en favor de Frei por todo un nuevo período. Todo esto para obtener, como producto final, un nuevo Presidente totalmente ajeno al proceso original, el que, por añadidura, se hallaba ocupando en esos mismos momentos la más alta magistratura. Imposible encontrar un caso más patente y manifiesto de fraude a la ley. Jurídicamente ni la renuncia de Alessandri era válida ni la posterior elección de Frei, artificialmente provocada, era admisible en derecho. Todo se convertía en una artimaña destinada a burlar la voluntad del constituyente.

El plan podría funcionar solamente con el apoyo de Frei y de la Democracia Cristiana, para lo cual se ofrecía a éstos el obsequio de un nuevo período presidencial para Frei, asegurado por una hipotética coalición electoral entre Democracia Cristiana y derecha. Si bien tan tortuoso plan recibió la adhesión de algunos demócratacristianos del ala derechista del partido, el grueso de éste entendió que no podía aceptar tal procedimiento. Esto fue suficiente para hacerlo fracasar.

La treta elaborada por la derecha con el apoyo de la embajada norteamericana despertó explicable irritación entre los partidarios de Allende, irritación que se vería redoblada más adelante cuando éstos escucharan de boca de la derecha que al nuevo gobierno se le aplicarían con el mayor rigor las normas legales imperantes. "No se les dejaría pasar *ni una*", fue el lema de superlativa intolerancia que se impuso.

Fue con esta sobrecarga emotiva que se inició el acceso al poder de Salvador Allende.

A la altura del 21 de setiembre llegó orden norteamericana de descartar este plan. Por otras vías ajenas a la legalidad se iba a procurar cerrarle el paso a Allende a la primera magistratura.

La idea de que el Congreso tenía facultades para designar al candidato que hubiese obtenido la segunda mayoría relativa, si bien ajustada al tenor literal de las normas constitucionales, contradecía abiertamente las prácticas políticas chilenas. La división cada vez más acentuada entre tres grandes corrientes de opinión —derecha, centro e izquierda—, cada una de ellas muy distante de una mayoría nacional y a pesar de ello muy poco dispuesta a trabar alianzas que permitieran asentar gobiernos con muy sólido respaldo electoral, contribuían a darle vigor a la idea de que debía ser tenido como candidato vencedor el que hubiere alcanzado la primera mayoría relativa. A lo anterior se sumaba la efervescencia popular que reinaba en el país y que hacía poco practicable (para no hablar de políticamente desaconsejable) una opción del Congreso Pleno en favor de Alessandri con su segunda mayoría relativa. Si a lo anterior se agrega que esa decisión se tomaba para provocar, en último término, una reelección del ya impopular Frei a través de una estrategia, realmente envolvía ella un estiramiento a sus máximos extremos de la tensión formidable que encerraba la situación social del país, especialmente en los ambientes más exaltados que surgieron después de los escrutinios electorales.

Salvo los Presidentes Aguirre Cerda —que en 1938 obtuvo una escasa mayoría electoral del 50.3%—, Juan Antonio Ríos —que en 1942 llegó al 56% de los votos— y Eduardo Frei —que en 1964 ganó con similar

porcentaje—, los demás llegaron a la presidencia con el solo respaldo de una mayoría relativa, en alguna oportunidad inferior a la que obtuvo Allende. Efectivamente, Gabriel González Videla obtuvo en 1946 el 40,2%; Carlos Ibáñez en 1952, el 46.7%, y Jorge Alessandri, el 31,5% en 1958. Fue el Congreso Pleno el que confirmó posteriormente la elección de éstos. En todos los casos el Congreso Pleno eligió en definitiva a quien había obtenido la más alta votación en la elección popular.

Nunca se entendió que el haber obtenido un porcentaje bajo en la elección popular menoscabara al candidato designado por el Congreso Pleno o que tal circunstancia mermara el ejercicio en plenitud de su alto cargo. Nadie sostuvo seriamente que Alessandri fuera un Presidente de segunda clase por no haber alcanzado a reunir en 1958 ni siquiera un tercio de los votos populares. Nadie imaginó que procedería exigirle seguridades solemnes de no hacer un gobierno dirigido principalmente a satisfacer los intereses empresariales.

¿Por qué en 1970 la Democracia Cristiana, con gozosa aceptación de la derecha, decidió imponer a Allende, antes de la elección del Congreso Pleno, una solemne declaración de garantía democrática consagrada en una reforma constitucional?

La respuesta debe distinguir: en lo que toca a la Democracia Cristiana misma, porque pese a sus pretensiones de estar situada en el centro del espectro político parece sentirse más segura con un candidato de derecha, razón por la cual nunca había exigido a uno de éstos garantía alguna. En cambio, para la derecha, aunque nunca se haya atrevido a proponerlo claramente, cualquier arbitrio, sin importar su calidad moral o su disconformidad con el derecho, puede ser empleado para crearle problemas o cerrarle el paso a un candidato de izquierda.

LAS ANDANZAS DE LA CIA

Es por ello que Jorge Alessandri, con votación inferior a la de Allende, pudo ser elegido Presidente en el Congreso Pleno en 1958 y asumir su cargo sin que nadie le planteara garantía alguna.

Desde un punto de vista jurídico no puede negarse a quien es elegido por el Parlamento después de haber obtenido menos de la mitad más uno de los votos en la elección presidencial directa, suficiente respaldo popular. La decisión del Congreso Pleno, llamado en este caso a pronunciarse en su carácter de representante del pueblo y de portavoz de la voluntad soberana "elige" (así lo decía el texto constitucional) Presidente entre los que en una primera selección hubieren obtenido las dos más altas mayorías. Desde ese punto de vista la elección de Allende debe ser enfocada tomando en consideración que obtuvo 135 votos en el Congreso Pleno, frente a 35 en favor de Jorge Alessandri. Eso significa casi el 80% de los votos de los parlamentarios.

Debe considerarse, además, que en la decisión del Congreso Pleno tuvo que pesar la circunstancia de que en el programa del candidato demócratacristiano Radomiro Tomic había notables coincidencias, en varias partes de su contenido económico-social, con el avanzado plan de la izquierda chilena, hecho suyo por el candidato Allende. Producida, en consecuencia, una aproximada tripartición de los votos entre los tres candidatos, lo apropiado era sumar a la posición de izquierda parte considerable de los votos de Tomic. Es precisamente lo que hizo el Congreso Pleno, aún cuando sin explicitarlo.

Mientras en Chile se urdían medidas destinadas a impedir que Allende, pese a sus títulos, antecedentes y votos, llegara a la presidencia de la república, en Estados Unidos se hacía otro tanto, aún cuando mucho más organizada y eficazmente. Lo que se va a expresar consta en la documentación secreta de la International Telephone and Telegraph Corporation (ITT), hecha pública a comienzos de 1972 por el periodista norteamericano Jack Anderson, de las Memorias de H. Kissinger y de las investigaciones oficiales que llevaron a cabo con posterioridad en Washington organismos especiales designados por el Senado norteamericano y otras comisiones y grupos constituidas por ese Senado en torno a actividades encubiertas realizadas en Chile por órganos de inteligencia, principalmente la Central Intelligence Agency (CIA).

Los hechos comprobados mediante esas investigaciones y documentos, resultan particularmente lesivos para la dignidad de los chilenos. Estábamos acostumbrados, desde nuestra independencia nacional, a entender que nuestras decisiones políticas eran adoptadas libremente por los individuos u organismos nacionales a los cuales correspondía institucionalmente adoptarlas. Llegamos a saber, a partir de 1970, que en las determinaciones internas de la política chilena tenían ingerencia decisiva per-

sonajes y organismos extranjeros y que, para colmo, muchas de estas determinaciones eran movidas por influjo corruptor de dinero extranjero.

La I.T.T., empresa con apreciables inversiones en Chile y otros países latinoamericanos y que mantenía estrechas relaciones con la CIA, había estado realizando secretamente, en los meses de junio y julio de 1970, actividades dirigidas a restarle votos a la candidatura de Allende y desacreditar a éste como posible gobernante. Repitiendo entonces una operación encubierta que se había puesto en marcha ya en 1964, para la elección de Frei como Presidente de la República, la I.T.T. había proporcionado sumas sustanciales de dólares para combatir a la candidatura de izquierda. Nuevamente se había repetido esa machacona propaganda relativa a que, de ser elegido Allende, los tanques rusos entrarían en Santiago a imponer un gobierno bolchevique y a que las escuelas chilenas, impregnadas del más crudo comunismo leninista, arrebatarían los hijos a sus padres. Con los fondos de que disponían en abundancia, se organizaban, también, grupos paramilitares de la ultraderecha y se remuneraba a algunos militantes demócratacristianos que aceptaban participar en la conspiración.

Apénas conocido el resultado electoral, el contacto entre la I.T.T. y la CIA se reanudó y en adelante se mantuvo sostenidamente. El 8 de setiembre se reunió en Washington el "Comité de los 40", encargado de analizar y aconsejar la política exterior norteamericana; allí informó Richard Helms, director de la CIA, que el Congreso chileno votaría por Allende y que la oposición estaba por desintegrarse, por lo que un golpe militar solamente podía tener éxito si era organizado con prontitud. El 11 de setiembre, exactamente una semana después de la elección presidencial, el presidente de la I.T.T. hizo saber a Viron

Vaky, asistente del consejero de asuntos exteriores del Presidente Nixon, Henry Kissinger, que la I.T.T. podía proporcionar buena información acerca de la situación chilena y ayudar a evitar la designación de Allende como Presidente de la República por parte del Congreso chileno. La I.T.T. ofreció aportes financieros por cantidades "hasta de 7 cifras" para este fin. Pocos días después John McCone, ex jefe de la CIA y entonces director de la I.T.T., viajó a Washington y personalmente renovó el ofrecimiento a Kissinger y a Richard Helms.

El Comité de los 40 se reunió nuevamente el 14 de setiembre y resolvió autorizar una campaña masiva en contra de Allende, utilizando eficaz propaganda y acudiendo a presiones de tipo económico; también dispuso proporcionar fondos para apoyo encubierto de proyectos que Frei y su grupo consideraban importantes, "incluyendo soborno a los miembros del Congreso Pleno"; finalmente, recomendó instruir a Edward Korry, embajador de los EE.UU., para dar todo su apoyo al plan de utilizar la elección de Alessandri como medio —a través de su renuncia— para generar una nueva elección que estaría destinada a que Frei repitiera otro período presidencial. Esto significaba que el Presidente Nixon había dado luz verde a Korry para hacer todo lo posible, excluyendo tan sólo una ocupación militar del territorio chileno, para impedir a Allende el acceso a la presidencia.

El 15 de setiembre de 1970 tuvo lugar una reunión del Presidente Nixon con Henry Kissinger, Richard Helms y el Procurador General John Mitchell, en la que se decidió que, pese a las escasas posibilidades de éxito, debía hacerse cualquier intento para "salvar a Chile", proporcionando los fondos necesarios para ello. En esta reunión quedaron decididas las vías concretas de acción destinadas a evitar que Allende asumiera el poder. Inmediata-

mente antes de ella, Kissinger y Mitchell se habían reunido con Agustín Edwards, presidente de la empresa que edita el diario chileno más influyente, *El Mercurio*, para escuchar la opinión de este último acerca de la situación chilena.

Resultado de todas estas gestiones fue la decisión de Nixon de impulsar dos vías diferentes de acción respecto del problema chileno. La primera vía o pista (track I) sería conocida por el Embajador Korry y el Departamento de Estado y consistiría en influencia a nivel diplomático, intensa campaña de propaganda y presión económica en todos los planos, especialmente con miras a desarticular la débil economía chilena. "Vamos a hacer dar aullidos a la economía chilena" fue la divisa de Nixon. "Condenaremos a Chile y a los chilenos a las mayores privaciones y al grado máximo de pobreza", había añadido.

Pero a esta pista I, consistente en actividades de presión relativamente reconocidas en la vida internacional, iba a agregarse la pista II, que incorporaba al plan lo ilícito, lo sucio y lo inconfesable y que, por ello, era sustraída al conocimiento del Departamento de Estado y de la embajada. Esta pista abarcaba toda acción que pudiese ser apta para impedir que Allende fuese elegido por el Congreso Pleno, sin remilgos de ninguna clase, incluyendo sobornos, variadas acciones terroristas de la ultraderecha y aún el asesinato de Allende o de sus próximos. Por cierto que esto implicaba, también, la posibilidad de un golpe militar, para cuyo objeto se iniciaron a poco andar los contactos necesarios, inicialmente con el General Camilo Valenzuela, comandante de la Guarnición de Santiago. Para todo esto el gobierno de los EE.UU. proporcionaba los fondos correspondientes y los "especialistas" apropiados. El Embajador Korry, entretanto, se

mostraba contrario a un golpe militar, pero no por razones éticas, sino porque había un gran riesgo de fracasar y todo podría convertirse en una nueva Bahía Cochinos (la célebre derrota de un intento de invadir Cuba con tropas anticastristas, organizado por la CIA en 1961).

El 9 de setiembre de 1970, Jorge Alessandri había dado a conocer su definitiva decisión de renunciar a la presidencia de la República en el caso de ser elegido por el Congreso Pleno. Esto no habría tenido nada de objetable si no fuera por su frase siguiente, conforme a la cual esto debía llevar a una nueva elección, en la que él no participaría. Esta determinación de Alessandri hacía posible el fraude político-electoral fraguado por la derecha, destinado a escamotearle el triunfo a Allende y a volver a colocar en la presidencia, por otro nuevo período, a Eduardo Frei.

El Comité de los 40 aprobó las gestiones que llevaba a cabo Korry para poner en marcha ese fraudulento plan; pero el 21 de ese mes el jefe de la oficina de la CIA en Santiago recibió la instrucción desde Washington de que "la vía parlamentaria ha sido descartada". En adelante cobrarían vigencia los planes de la pista II. Y los chilenos comprobaríamos que era la voluntad de Nixon la que determinaba cómo debía continuar en Chile el proceso electoral para designar Presidente de la República. A partir de esta fecha ningún dirigente de derecha volvió a nombrar dicha treta constitucional. Y la embajada fue notificada de que solamente la CIA quedaba facultada para trabajar en la solución "militar" del problema; el Embajador Korry y la embajada no debían ser informados ni mezclados de ninguna manera con la pista II. Según Korry, el Presidente Frei mantenía una posición ambigua en relación con los esfuerzos para impedir la designación de Allende como Presidente, porque él quería parar a

Allende, pero lo frenaba su afán de preservar su imagen como campeón de la democracia latinoamericana.

Dos días después de la elección, la dirigencia de la derecha, con la firma de Enrique Ortúzar, Francisco Bulnes, Víctor García y Fernando Ochagavía, había declarado que el proceso electoral no estaba terminado. Rumiaban ya el "Frei gambit". Recibida la orden superior de la CIA de abandonar la vía electoral parlamentaria, obedecieron de inmediato; sólo algunos recalcitrantes: Julio Philippi, Patricio Barros, Jorge Ovalle y Sergio de Ferrari, continuaron sosteniendo que había vicios en el procedimiento electoral seguido (3 de octubre de 1970).

CAPÍTULO III

EL FRACASO DE LA PISTA II

La derecha, dirigida por los norteamericanos, se había propuesto primeramente la vía del fraude mediante la elección de Alessandri, la renuncia de éste y la repetición completa del proceso electoral para llevar a Frei a un nuevo período presidencial. Desechado el plan por la CIA, aquélla no tenía otra posibilidad que la de agachar cabeza.

El 10 de setiembre el candidato Allende había denunciado que "un grupo pequeño pero muy influyente en el campo financiero, está procurando desatar una ola de terror económico para perturbar las actividades bancarias". A raíz de esto, Pedro Vuskovic, presidente del Comité Económico del futuro gobierno, designado por Allende como enlace con el gobierno de Frei, entregó al ministro de Hacienda, Andrés Zaldívar, sugerencias apropiadas para normalizar la situación económica y financiera ante bruscos y cuantiosos retiros de depósitos bancarios y de ahorros, manifiestamente organizados. La situación económica, perjudicada por gente que se dejaba arrastrar por el pánico y que, en otros casos, estaba enrolada en la campaña del terror, requería de medidas enérgicas de mayor alcance que las previstas por el gobierno. El 24 de setiembre fue divulgado a los cuatro vientos un discurso del ministro de Hacienda Zaldívar, destinado a defender el manejo económico y financiero del gobierno de Frei,

en el que se hacían afirmaciones que necesariamente tenían que perturbar de modo serio la economía nacional; entre ellas, que el Banco Central había debido entregar altas sumas de dinero para hacer frente a importantes retiros de fondos de los bancos y del sistema de ahorros y préstamos. Una violenta presión por liquidez —agregaba— ha provocado una grave emergencia financiera y una pérdida total de las inversiones. De inmediato *El Mercurio*, asignando máxima resonancia al discurso, lo complementó con cuadros estadísticos destinados a demostrar el grave deterioro ya producido en la situación económica y crediticia del país. Y la izquierda, por boca de Vuskovic, acusó que ese discurso había acentuado el temor de muchos inversionistas y se había constituido en una eficaz colaboración con quienes preferían el colapso total de la economía chilena antes que la elección de Allende a la presidencia.

Zaldívar había avivado el pánico de los inversionistas y empresarios y favorecido los tan malévolos propósitos de Nixon para la destrucción de la economía chilena. Además, ciertamente había ahondado la brecha y antagonismo cada vez más grandes que se iban produciendo entre la izquierda chilena y el Partido Demócrata Cristiano.

Todo el período que alcanza hasta la sesión del Congreso Pleno, estuvo marcado por los desesperados afanes desestabilizadores de los agentes de la CIA y por un programa bien estudiado de actos terroristas desatados por la extrema derecha. Día a día se sucedía la explosión de bombas en lugares de significación social, como aeropuertos, bancos, supermercados, estaciones de televisión y locales de partidos políticos. El propósito manifiesto era crear un clima público de terror que condujera a preferir que el candidato vencedor no alcanzara la presidencia.

Justo es dejar constancia de la serenidad y sangre fría que el pueblo chileno mostró en aquel ominoso período. Muchos fueron los que hubieron de refrenarse para mantener una tranquilidad que hiciera posible la subida al poder de Allende.

Todo culminó con el atentado en contra del Comandante en Jefe del Ejército, General René Schneider, realizado el 22 de octubre por un comando de ultraderecha especialmente adiestrado, parte de cuyos componentes fueron aprehendidos. El General Schneider se había mostrado dispuesto a respetar el procedimiento constitucional; el 7 de setiembre había manifestado a todo el cuerpo de generales “reconocemos y apoyamos en estos momentos a dos postulantes a la presidencia de la república, que son los que obtuvieron las dos primeras mayorías relativas: el señor Allende y el señor Alessandri; legalmente toca al Congreso Nacional decidir cuál de los dos será el futuro Presidente de Chile”.

La Corte Suprema, al resolver en el proceso por homicidio, estimó en definitiva, que cinco años de extrañamiento (menos de un tercio del destierro que debían sufrir más adelante decenas de miles de chilenos inocentes, apartados de su país durante largos años), aplicados a los organizadores del complot, eran la pena adecuada para tamaño atentado terrorista, el primero del siglo en Chile. Hasta hoy día, quien tenga acceso a los centros bancarios, financieros y empresariales chilenos más conspicuos, podrá toparse con algún miembro de este comando, los cuales, tras brevísimas condenas o aun, tras una impunidad total, deambulan por los sitios donde se reúnen quienes están hoy en la cúspide del poder y del disfrute económicos. La derecha sabe recompensar generosamente a quienes la sirven.

El atentado en contra del General Schneider tuvo

por objeto —según sus autores— secuestrarlo con el fin de atribuir la medida terrorista a la izquierda chilena y lanzar en contra de ésta a las Fuerzas Armadas. Habría sido la resistencia del jefe militar la que habría llevado al uso de las armas y a los disparos mortales. Quedaron confesos, por tanto, de haber sumado a su homicidio eventual una abierta mentira destinada a destruir a su rival político.

A falta de fraude electoral, la opción de la derecha fue el empleo masivo y cruento de la violencia, con un homicidio final. Pero ni aun así se había logrado remover a Allende del proceso electoral.

La pista II había fracasado. El pueblo chileno, enteramente ignorante de lo que fraguaba Nixon y carente de la más elemental organización para resistirlo con éxito, había derrotado el plan sin otros instrumentos que su serenidad y aquello que Portales denominaba “el peso de la noche”.

Una inevitable pregunta puede formularse el lector a estas alturas. ¿Qué relación tiene todo lo anterior con los resquicios legales?

Mucha, respondo de inmediato. Porque son precisamente quienes llaman a escándalo por los resquicios legales —siendo que éstos consisten apenas en la utilización de preceptos legales poco conocidos pero absolutamente válidos— los que aprobaron, idearon y sostuvieron toda la sucia operación destinada a impedir a todo trance —sin excluir medio alguno, ni siquiera el crimen— la elección de Salvador Allende.

Quienes se subordinaron al siniestro plan de la CIA, quienes procuraron sobornar a los parlamentarios chilenos, quienes intentaron apartar a las Fuerzas Armadas de sus tareas constitucionales, quienes propiciaron un indiscriminado terrorismo callejero que no dejó de oca-

sionar muertes; quienes urdían fraudes políticos inicuos para eludir los resultados electorales y quienes accionaron material o intelectualmente el gatillo del arma que dio muerte al general Schneider, formulan hoy juicios acerbamente condenatorios en contra de quienes utilizamos preceptos legales plenamente vigentes, aquellos que posteriormente recibieron el nombre de resquicios legales.

Para no quedar en afirmaciones generales, delimitemos el ejemplo del ex senador de derecha, Pedro Ibáñez. Él impulsó calurosamente el plan jurídica y políticamente aberrante de privar a Allende de su opción presidencial mediante triquiñuelas.

Aun hoy, a más de veinte años de los hechos, prosigue impertérrito sosteniendo que ése era un plan digno de ser acogido sin reparo por la Democracia Cristiana, declarándolo como “una fórmula para derrotar a Allende por mayoría absoluta... fórmula que no prosperó dentro de la Democracia Cristiana” (diario *El Mercurio* de 18 de agosto de 1991). Ibáñez sigue sin entender la razón por la cual el Partido Demócrata Cristiano desechó ese “plan”. En su oportunidad, este sacralizador del “Frei gambit” había calificado de “repudiable e inmoral”, aparte de “una confesión de descarnado cinismo”, mi decisión de aprovechar legítimamente los resquicios legales (diario *El Mercurio* de 21 de agosto de 1972). Como puede apreciarse, el Senador agregaba a un ostensible desconocimiento del derecho, otras carencias.

En suma, quienes más exaltadamente abominan de los resquicios legales, rara vez llegan a comprender el tema. Quedan satisfechos con aplicar un nombre que les parece descalificativo y retumbante.

CAPÍTULO IV

EL ESTATUTO DE GARANTÍAS CONSTITUCIONALES Y SUS OMISIONES

Apenas producida la elección directa, con el resultado de la más alta mayoría relativa en favor de Salvador Allende, la directiva del Partido Demócrata Cristiano, entonces presidida por Benjamín Prado, declaró que para votar por Allende en el Congreso Pleno el Partido necesitaba seguridades de que sería preservado el régimen democrático y que al otorgamiento de tales seguridades quedaba condicionado el voto de sus parlamentarios. Una comisión especial formada por el propio Prado y por Jaime Castillo Velasco, Patricio Aylwin, Renán Fuentealba y Luis Maira, debía pronunciarse sobre las condiciones que se impondrían a Allende.

Nada justificaba una exigencia de esa clase, públicamente intimada y con un claro sabor de afrenta gratuita. Como ha quedado dicho antes, jamás se había formulado un requerimiento como éste a un candidato a la Presidencia de la República; ni siquiera a Jorge Alessandri en 1958, al cual razonablemente se le habrían podido reclamar, por su acentuada calidad de minoritario ante el país, seguridades de un gobierno con sentido social.

La actitud demócratacristiana contradecía absolutamente las tradiciones políticas chilenas. Hasta entonces la práctica había sido allanarle al candidato electo todo lo que pudiere dificultarle la aplicación de sus propósitos

gubernativos e, incluso, otorgarle facultades extraordinarias para el mismo fin. Se estimó siempre que una forma de acatar la voluntad soberana era que sus adversarios facilitaren al nuevo Presidente el cumplimiento de sus planes. Es lo que ocurrió, por ejemplo, respecto de Carlos Ibáñez, elegido Presidente en 1952. Pero las actitudes caballerescas, habían desaparecido de la política chilena desde que la derecha económica vio seriamente amagado su poder.

Allende era un demócrata cabal y sincero; lo había demostrado en mil oportunidades a lo largo de toda una vida dedicada al servicio público, que culminó con el desempeño de funciones tan altas y de tanta confianza como la Presidencia del Senado. Pedirle certificados de buena conducta en este aspecto, envolvía un claro vejamen, además innecesario, porque obviamente él se iba a adelantar a otorgar espontáneamente las garantías que se le reclamaban, en tanto se procediera con decoro.

Ya en la elección presidencial anterior, la de 1964, como en tantas otras circunstancias de su vida, Allende había exteriorizado enfáticamente su vocación democrática. "Implantaremos en Chile una democracia atenida en sus formas a los cánones más genuinos... ¿Por qué el movimiento popular va a hacer desde el poder lo que jamás practicó en su trayectoria chilena?... Nuestro cauce es el legal, porque es el que más tiene que ver con nuestra historia y nuestra manera de ser... Se dan las condiciones para que se cumpla una revolución sin una etapa cruenta y sin vicisitudes circunstanciales que rompan nuestras tradiciones... Nuestra transformación implica un régimen moderno y eficaz que cumpla los anhelos de democracia, de libertad y de tolerancia que el hombre medio alienta... Con hechos —tanto colectivos como personales— hemos comprobado que somos los auténticos demócratas" (carta de 3 de julio de 1964, dirigida al autor).

Para la nueva campaña de 1970 Allende había sido también categórico: buscaría un camino al socialismo en democracia, pluralismo y libertad. En un momento, incluso, llamó a esta caracterización "el segundo camino al socialismo". Él nada tenía que ocultar: era socialista y procuraría que su gobierno preparara un futuro advenimiento del socialismo en Chile, pero esto tendría lugar en un régimen democrático, con un Estado de Derecho y al amparo de fuertes mayorías de opinión. Era ofensivo para un hombre de honor como él un mero recelo en estos aspectos. Los enemigos de la democracia no se hallaban en las filas de la izquierda sino en las de la derecha golpista. En muy pocos días más ésta demostraría que era capaz de cualquier cosa, incluso el crimen, para tratar de retener un poder que la decisión popular le había quitado.

La exigencia de la directiva demócratacristiana iba a tener como resultado obvio e inevitable acentuar el distanciamiento de ella con los dirigentes de la izquierda.

El 16 de setiembre, el Consejo Nacional de la Democracia Cristiana aprobó por unanimidad un documento elaborado por una comisión especial encabezada por Benjamín Prado, en el que se explicitaba un "estatuto de garantías" destinado, entre otras materias, a asegurar el respeto a la autonomía de la universidad y de los institutos armados, un proceso educacional libre de tutelas, una efectiva libertad de expresión, el respeto de los partidos políticos, la vigencia de las libertades individuales y, en general, la subsistencia en Chile de una sociedad pluralista en lo político, en lo social y en lo cultural. El texto se mantendría en reserva hasta que fuera discutido con Allende, pero todos supieron de su existencia y de sus principales propósitos.

El 25 de setiembre se dio a conocer un documento denominado "Posición del Partido Demócrata Cristiano

ante el Congreso Pleno" en el cual se explicó que si Allende entregaba "de modo real y eficaz las garantías necesarias que tenemos el deber de solicitarle en algunas materias vitales, se puede esperar una decisión favorable de nuestra parte". El diario *El Mercurio* de inmediato explicó que lo que se estaba pidiendo a Allende era que el nuevo gobierno respetara la democracia y el orden constitucional. Agregó que esta garantía jamás se había planteado antes a nivel democrático, pero era necesario hacerlo, teniendo en vista, entre otras cosas, la necesidad de mantener a las Fuerzas Armadas y a Carabineros en condiciones de cumplir sus deberes específicos y respetar sus estructuras orgánicas y jerárquicas, principalmente su sistema de selección, de requisitos y de normas disciplinarias.

La designación posterior por Allende del General Prats —a quien no conocía— en el Comando en Jefe del Ejército, antigüedad siguiente a la del asesinado General Schneider, fue una forma clara de salir al paso de estos temores, porque lo habitual era que un nuevo Presidente, al asumir el cargo, eliminara a cuatro o cinco generales, hasta encontrar uno en el cual confiar.

El Mercurio reclamaba la necesidad que había de rendir seguridades efectivas de que todo esto sería cumplido, "no por Allende, sino por las fuerzas que lo acompañan"; razón por la cual ni siquiera era bastante consignarlas en una reforma a la Constitución, porque textos de esta clase también "pueden ser modificados más adelante". Postulaba, por ello, la necesidad de "garantías supra-constitucionales". Todo parecía poco para un candidato que podía darles, y que efectivamente les dio en forma suprema, lecciones de democracia.

La exigencia demócratacristiana admitía doble lectura. Para algunos de los miembros del partido ella

reflejaba una forma de allanar la elección de Allende en el Congreso y de darle, además, el respaldo de una elevada mayoría; mientras para otros era una manera de infligir al candidato de la izquierda una humillación, de asediario con requerimientos de toda clase y de forzarlo a discutir asuntos que jamás se habían propuesto antes a un candidato presidencial. Para estos últimos, someter a Allende a discordias de esta clase constituía una manera de deslucir su rango.

La izquierda resistió fuertemente la demanda demócratacristiana.

Finalmente Allende, vista la tenacidad de la directiva de este partido, no tuvo otro camino que aceptar la imposición. Era la manera de contar con 75 votos más en el Congreso Pleno; votos que iban a reforzar su limpio título presidencial y a colocarlo en la condición de candidato ampliamente mayoritario.

En las discusiones correspondientes participaron, por la izquierda chilena, las mesas directivas de los diversos partidos afiliados (15 altos dirigentes). Para redactar el acuerdo final, que cobró la forma de un proyecto de reforma constitucional con el nombre de Estatuto de Garantías Constitucionales, el candidato designó una comisión especial formada por Orlando Millas, Anselmo Sule y Luis Herrera, la que trataría el asunto con la comisión demócratacristiana, formada por Renán Fuentealba, Bernardo Leighton y Luis Maira.

El 8 de octubre de 1970 fue presentado a la Cámara de Diputados un proyecto de reforma constitucional, destinado a introducir dentro de la Carta Fundamental reformas que satisficieran el requerimiento demócratacristiano. Ese proyecto llevaba las firmas de los diputados Leighton, Pareto, Gianini, Ruiz-Esquide, Maira, Millas, Morales, Silva, Palestro y Acevedo. Fue tramitado sin ob-

jeción alguna, como era el compromiso, hasta su promulgación el 9 de enero siguiente.

Cuando se revisa el contenido de estas garantías constitucionales se advierte que son todas de índole política, sin que en ellas se encuentre ninguna referencia a lo económico. No se trata, es cierto, de un olvido completo de lo económico, pues hubo un momento, durante las discusiones, en que la Democracia Cristiana expresó que se reservaba el derecho de pronunciarse sobre materias económicas y sociales. Pero en el texto final de las reformas nada aparece al respecto. ¿Qué ocurrió?

Es difícil establecer la causa de este vacío; la Democracia Cristiana, tan experimentada políticamente, dotada de un cuerpo de profesionales del derecho de buena capacidad, ampliamente informada del relieve que el programa de Allende asignaba a lo económico (a este programa nos referiremos en el capítulo siguiente), no podía desinteresarse de esta materia o llegar a olvidarla totalmente.

No tenemos elementos que permitan descubrir lo que condujo a tan manifiesta omisión, por lo que toda lucubración al respecto tiene que asentarse en el hecho objetivo doble de que en un momento pensaron regular también lo económico y que luego no lo hicieron.

Esto, que pareciera permitir la conclusión de que el Partido Demócrata Cristiano olvidó demandar garantías de política económica a la Unidad Popular, es una premisa ciertamente ingrata para los entonces dirigentes del partido, porque la mayor parte de ellos eran abogados y, algunos, hasta profesores de derecho, respecto de los cuales la sola imputación de olvido de tan importante materia resulta enojosa.

Pero, ante los hechos que conocemos, será difícil para los comisionados demócratacristianos explicar por

qué no incorporaron en ese Estatuto disposiciones que derogaran los preceptos que iban a llamar después resquicios legales. Cuando repararon en este olvido, al cabo de casi un año de profusa aplicación de los resquicios legales por el Presidente Allende, no atinaron a otra cosa que a presentar, a fines de 1971, con la firma de los senadores Juan Hamilton y Renán Fuentealba, un desatinado proyecto de reforma constitucional que revirtiera esa aplicación y que para el futuro la impidiese. Pero ya era tarde.

Nos encontramos, por ende, ante el hecho escueto de que el Partido Demócrata Cristiano omitió incluir en el Estatuto las disposiciones apropiadas para derogar o para hacer inaplicables los resquicios legales. Es aventurado sostener que sus dirigentes desconocían esos resquicios, por la calidad jurídica de quienes estudiaron la materia; por consiguiente, habría que suponer que todo se debió a un olvido.

La omisión de las materias económicas no constituyó para los partidarios de Allende algo por lo que debieran comprometer su gratitud. La imposición del Estatuto de Garantías Constitucionales había sido siempre apreciada por ellos como una exigencia repudiable e injusta.

Nuevamente una actitud demócratacristiana episódica iba a acentuar enconos entre las dos corrientes políticas chilenas que podrían llegar a aliarse para dar al país un gobierno estable. Otra vez la izquierda chilena volvería a distanciarse del Partido Demócrata Cristiano debido a las extremadas exigencias de éste.

En la época de la discusión y aprobación del Estatuto no había comenzado aún mi colaboración como asesor jurídico del Presidente Allende. En nada influí, por consiguiente, en el contenido de este cuerpo legal.

Debo reconocer, sí, que dicho Estatuto de Garan-

tías Constitucionales contenía varias disposiciones bastante progresistas, especialmente en lo que se refiere al derecho al trabajo, a una justa participación en los beneficios, a la facilidad para la asociación sindical, al riesgo en el trabajo, a atención médica, a cuidado en la salud pública y bienestar sanitario del país y a las organizaciones sociales de base. Reconocía a los chilenos, en términos generales, "el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica con el objeto de lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación efectiva a la comunidad nacional. El Estado deberá remover los obstáculos que limiten, en el hecho, la libertad e igualdad de las personas y grupos, y garantizará y promoverá su acceso a todos los niveles de la educación y la cultura y a los servicios necesarios para conseguir esos objetivos...". Imponía al Estado la adopción "de todas las medidas que tiendan a la satisfacción de los derechos sociales, económicos y culturales necesarios para el libre desenvolvimiento de la personalidad y de la dignidad humanas, para la protección integral de la colectividad y para propender a una equitativa redistribución de la renta nacional". Como se ve, se trataba de preceptos amplios y bien estructurados que podían abrir paso a la elaboración de tesis jurídicas apropiadas para conducir una economía. Todo esto sin perjuicio de importantes precisiones para una mejor aplicación en materia de derechos humanos, de partidos políticos, libertad de opinión, educación pública y otras.

La circunstancia de que esto proviniera de un proyecto demócratacristiano y, aun más, que se insertara en un Estatuto de Garantías Constitucionales, que era mirado como un vejamen inferido al candidato de la izquierda o, a lo menos, como un intento de reducir las atribuciones presidenciales justamente entonces, en momentos en que

la presidencia le tocaba a la izquierda, hizo que yo no los tomara en cuenta, siendo que pudieron ser utilizados para realizar un notorio avance en el ordenamiento socio-jurídico del país.

Ahora, al reparar en ello, confieso mi culpa. Esos textos, cualquiera que fuera su procedencia, pudieron ser empleados provechosamente en apoyo de los planes de gobierno de la izquierda, abriendo paso o sirviendo de sustento a muchas ideas propugnadas por el Presidente Allende.

CAPÍTULO V

BLOQUEO DEL PROGRAMA Y BÚSQUEDA DE SOLUCIONES

El 17 de diciembre de 1969, los partidos políticos de la izquierda, formada entonces por los partidos Socialista, Comunista, Radical y Socialdemócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y la Acción Popular Independiente, aprobaron en Santiago un Programa Básico de Gobierno que había de servir como plataforma política en la elección presidencial. Una vez ungido candidato por este sector, Salvador Allende hizo suyo este programa.

El espíritu del Programa debe ser entendido de acuerdo con las ideas que predominaban en las fuerzas de izquierda acerca de la situación del país en esos momentos.

Los partidos que integraban esas fuerzas denunciaban en él la profunda crisis que vive el país, la que se manifiesta en un estancamiento económico y social, en pobreza generalizada y en postergaciones de todo orden que sufren obreros, campesinos y demás capas explotadas. Pero, el enfoque que hacen hacia el futuro es optimista: los problemas chilenos pueden ser resueltos, porque el país cuenta con grandes riquezas y potencialidades y existen voluntad de trabajo y capacidad técnica y profesional.

Sin embargo, la solución no puede ser lograda dentro de un sistema capitalista dependiente, dominado

por el imperialismo y por sectores burgueses ligados al capital extranjero; tampoco puede ser obtenida mediante la aplicación de recetas “reformistas” o “desarrollistas”, como las aplicadas durante el gobierno demócratacristiano de Frei, las cuales demostraron su fracaso con su propia aplicación. Para alcanzarla es indispensable llegar a un reemplazo de la actual estructura económica por otra que termine con el capital monopolista nacional y extranjero y con el latifundio, a fin de “iniciar la construcción del socialismo”.

El programa no se limita a hacer un análisis de la situación económica de Chile y a proponer las medidas adecuadas para resolverla, sino que realiza un enfoque amplio que abarca los planos económicos, políticos y sociales. Con ello se reconoce la complejidad de las tareas que deben acometerse y que tenderán a “institucionalizar la vía política hacia el socialismo” y lograrlo a partir de nuestra realidad presente, de sociedad agobiada por el atraso y la pobreza, propios de la dependencia y subdesarrollo, romper con los factores causantes del retardo y al mismo tiempo edificar una nueva estructura socio-económica capaz de proveer a la prosperidad colectiva.

El programa considera conflictiva la situación social chilena y para zanjarla en favor de las fuerzas populares plantea la necesidad de una movilización de éstas capaz de inclinar en su favor la balanza histórica. Por ello señala que los cambios de estructura suponen “un traspaso del poder de los antiguos grupos dominantes a los trabajadores, campesinado y sectores progresistas de las capas medias”. Solamente cuando el pueblo organizado adquiera el control del poder político y económico, tomándolo en sus manos y ejerciéndolo real y efectivamente, serán posibles las transformaciones revolucionarias. Y esto supone una “acción unitaria y combativa de la inmensa mayoría

de los chilenos”, que se decidan a resolver los problemas de las grandes mayorías sociales.

Para liberar a Chile de la subordinación al capital extranjero se proponen medidas que traspasen ese capital al Estado chileno, seguidas de un creciente autofinanciamiento de las correspondientes actividades y de la fijación de condiciones para las inversiones extranjeras que subsistan como tales. Para terminar con el capital monopolista nacional y el latifundio, se establecen una completa subordinación del primero a los intereses nacionales y la eliminación completa del segundo. Conjuntamente ha de procurarse un crecimiento económico rápido mediante el desarrollo máximo de las fuerzas productivas y el óptimo aprovechamiento de los recursos humanos, naturales, financieros y técnicos disponibles.

El pivote central en torno del cual se obtendrán estos resultados y que permitirá desarrollar una planificación económica de carácter ejecutivo, será la adquisición por el Estado de todos los medios de producción fundamentales. Y el instrumento adecuado para lograr la transformación será la constitución de la llamada Área de Propiedad Social.

Conforme a estas ideas se propone la construcción de una “nueva economía”.

Esta nueva economía supone la constitución de tres áreas económicas, una de las cuales —la que quedará en manos del Estado— será la dominante; otra permitirá la subsistencia de propiedad privada sobre medios de producción, y una tercera dará cabida al Estado dentro de las actividades económicas de los particulares. Se trata de las tres áreas de propiedad: propiedad social, propiedad privada y propiedad mixta. El control por el pueblo organizado del poder político y económico quedará asegurado por la creación del área estatal de la economía y

por la planificación general de las actividades económicas.

Las diferentes áreas se describen textualmente como sigue:

“Area de propiedad social.

El proceso de transformación de nuestra economía se inicia con una política destinada a constituir un área estatal dominante, formada por las empresas que actualmente poseen el Estado más las empresas que se expropien. Como primera medida se nacionalizarán aquellas riquezas básicas que, como la gran minería del cobre, hierro, salitre y otras, están en poder de capitales extranjeros y de los monopolios internos. Así, quedarán integrando este sector de actividades nacionalizadas las siguientes:

- 1) La gran minería del cobre, salitre, yodo, hierro y carbón mineral;
- 2) El sistema financiero del país, en especial la banca privada y seguros;
- 3) El comercio exterior;
- 4) Las grandes empresas y monopolios de distribución;
- 5) Los monopolios industriales estratégicos;
- 6) 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.

Todas estas expropiaciones se harán siempre con pleno resguardo del interés del pequeño accionista.

El área de propiedad privada.

Esta área comprende aquellos sectores de la industria,

la minería, la agricultura y los servicios en que permanece vigente la propiedad privada de los medios de producción.

Estas empresas en número serán la mayoría. Así por ejemplo en 1967, de las 30.500 industrias (incluyendo la industria artesanal), sólo unas 150 controlaban monopolíicamente todos los mercados, concentrando la ayuda del Estado, el crédito bancario y explotando al resto de los empresarios industriales del país vendiéndoles cara la materia prima y comprándoles baratos sus productos.

Las empresas que integran este sector serán beneficiadas con la planificación general de la economía nacional. El Estado procurará las asistencias financiera y técnica necesarias a las empresas de esta área, para que puedan cumplir con la importante función que desempeñan en la economía nacional, atendiendo el número de las personas que trabajan en ellas, como el volumen de la producción que generan.

Además, se simplificarán los sistemas de patentes, aranceles aduaneros, contribuciones y tributos para estas empresas y se les asegurará una adecuada y justa comercialización de sus productos.

En estas empresas se deberán garantizar los derechos de obreros y empleados a salarios y condiciones de trabajo justos. El respeto de estos derechos será cautelado por el Estado y los trabajadores de la empresa respectiva.

Area mixta.

Este sector será mixto porque se compondrá de empresas que combinen los capitales del Estado a los particulares.

Los préstamos o créditos concebidos por los organismos de fomento a las empresas de esta área podrán

serlo en calidad de aportes para que el Estado sea socio y no acreedor. Lo mismo será válido para los casos en que dichas empresas obtengan créditos con el aval o garantía del Estado o de sus instituciones”.

Basta conocer la exposición precedente sobre el programa del Presidente Allende para captar que éste no podía ser llevado a cabo mediante la utilización del bagaje jurídico habitual de los hombres de derecho. Porque él aspiraba a un cambio profundo en la organización económico-social del país y porque ese cambio debía tener sus primeras expresiones en el campo jurídico-económico, siendo que no estaban a la vista preceptos legales que permitiesen ponerlo en aplicación.

La formación del área de propiedad social significaba la necesidad de trasladar la propiedad de medios de producción fundamentales al Estado. El programa mencionaba la nacionalización de las principales actividades económicas, siendo que ese vocablo y lo que él significa no encontraban lugar entre las ideas jurídicas chilenas de la época. También se hablaba de expropiación de empresas y del traspaso de medios de producción a la propiedad colectiva, mecanismos desconocidos por la mayor parte de los juristas de esos momentos. Examinado el programa a la luz de los conocimientos jurídicos entonces en boga, podía apreciarse entre ambos un desajuste que parecía hacer imposible el empleo de dichos conocimientos para la realización programática. En suma, los conceptos y vocabulario separaban a tales conocimientos del programa a tal extremo que parecía no haber lugar para la aplicación práctica de éste.

Lo dicho llevaría a los más a sostener que el programa de Allende sobrepasaba ampliamente los instrumentos jurídicos disponibles, razón por la cual no parecía

haber posibilidad de insertarlo dentro del ordenamiento jurídico vigente. ¿Sería esta idea, de supuesta impracticabilidad del programa, la que llevó al Partido Demócrata Cristiano a no ocuparse de lo económico en la discusión del Estatuto de Garantías? ¿O sería, tal vez, la idea de que un programa —como tantas veces se había visto— era un conjunto de ofrecimientos vanos o de meras proposiciones para el fin electoral, pero que no había ánimo efectivo de cumplir? Son posibilidades.

A lo anterior debía sumarse una situación un tanto singular que se producía como resultado del juego de los preceptos constitucionales que regían la producción legislativa en la época: ni el Presidente Allende podía imponer su criterio al Congreso para obligar a éste a proporcionarle una legislación apta para introducir y consolidar los cambios que él perseguía, ni el Congreso Nacional, dentro del cual tenían mayoría los opositores de Allende, podía imponer el suyo a éste para restarle al Ejecutivo las atribuciones con que contaba entonces, en cuanto fueren apropiadas para lograr esos cambios. Se trataba de un verdadero bloqueo recíproco al que quedaban condenados los dos altos contrincantes de esa gran disputa política: los poderes ejecutivo y legislativo.

Consecuencia de lo anterior es que Allende no podía esperar para el ejercicio efectivo de su gobierno, otras leyes que las que ya estaban vigentes al momento de su elección. En el fondo, para cumplir su programa no parecía tener otra posibilidad que los instrumentos jurídicos que gratuitamente quisiera proporcionarle el Congreso. Dada la situación política, sin embargo, el Congreso no proporcionaría nada, a menos que por razones circunstanciales —como ocurrió con la nacionalización del cobre— cuestión que no podemos explicar aquí, le diera apoyo parlamentario en algún punto concreto.

Tan singular situación fue recogida por H. Kissinger en sus Memorias, al comentar este atascamiento producido entre los poderes constitucionales chilenos, que a él le parecía una solución parcial ante los avanzados proyectos legislativos de Allende, pues al menos era posible trancar toda nueva legislación favorable a la izquierda.

De este modo, Allende, que era el Presidente más dispuesto a implantar cambios, reformas y transformaciones fundamentales en la vida política, económica y social de Chile, que haya sido elegido en el país, debía atenerse únicamente a las leyes existentes, sin que le fuera posible obtener otras nuevas que fueren aptas para llevar a cabo su plan de gobierno. La izquierda había ganado la presidencia, pero se hallaba en inferioridad en las dos ramas del Congreso. En estas condiciones su programa de gobierno pudo ser relegado al desván de otros tantos proyectos y promesas electorales no cumplidas. Pero estas inercias y derrotismos no calzaban con Allende.

El dilema era simple para el Presidente recién elegido. O renunciaba al programa ofrecido en su campaña electoral, haciendo lo mismo que otros presidentes anteriores, los cuales a su llegada al poder dejaban de lado sus ofrecimientos de candidato, acogiéndose a un continuismo pasivo que nadie podía reprocharles, dadas las circunstancias, o buscaba una imaginativa solución capaz de permitirle hacer realidad sus planes con respeto del ordenamiento jurídico, por difícil que esto fuera. Para un hombre de honor y para un revolucionario, como Allende, la primera alternativa era inaceptable, apta sólo para provocar desprecio hacia el que la acogiera. No cabía otra cosa que buscar instrumentos legales que permitieran salvar, aunque fuera en forma parcial, los vacíos aparentes del ordenamiento jurídico en vigor. En esos momentos se

contaba aún con un amplio triunfo en las futuras elecciones parlamentarias de marzo de 1973, por lo que se entendía que después de esta última fecha las dificultades jurídicas serían superadas, puesto que la mayoría parlamentaria de izquierda que se esperaba, permitiría obtener las reformas y modificaciones constitucionales y legales necesarias. Hasta entonces habría que batirse con lo que hubiera disponible en el campo legal.

Esa fue la tarea que me encomendó Allende: encontrar apoyo legal dentro de la legislación existente, para realizar los cambios que se proponía imponer, principalmente en materia económica, con el fin de comenzar estos cambios y evitar que se atascara la aplicación del programa. En especial, era preciso buscar mecanismos que permitieran ir formando un área de propiedad social que no tropezara con objeciones de índole legal. Allende siempre pensó que su vía chilena al socialismo dependía de un proceso de transformación social cada vez más amplio y acelerado que atrajera a nuevos sectores del país a sus filas, hasta que se lograra una mayoría incontrarrestable, apta para salvar constitucionalmente cualquier falta de instrumentación jurídica.

Allende no estaba dispuesto a violar el ordenamiento jurídico del país. La tarea que me había encargado era particularmente difícil, porque en un país con legislación añeja y de raíz burguesa debía yo buscar elementos normativos que permitieran transformar la economía chilena en forma sustancial.

Ni Allende ni los partidos de izquierda tenían compromiso alguno con el Partido Demócrata Cristiano que entrabara su libertad de acción; ellos habían luchado abiertamente en la disputa presidencial. La exigencia de garantías democráticas y la actitud de Frei, posterior a la elección, no eran en absoluto las conducentes a generar

consideraciones especiales entre los antagonistas. Cada cual usaba sus recursos legales, disponibles en la lucha que se estaba dando. Si al Partido Demócrata Cristiano se le olvidaba pedir garantías en el plano económico, no era la izquierda la que se las iba a recordar. Por consiguiente, si había en alguna parte preceptos legales aprovechables para sostener los cambios propuestos en el programa de la izquierda, nada le impedía a Allende aprovecharlos. Bastantes podas y cercenamientos se habían aplicado ya a su programa para que él mismo se sometiera a otros, sin obligación alguna. Todo lo nuevo que apareciera en el futuro como útil al gobierno popular, sería aprovechado por éste hasta sus últimas posibilidades, pues era zona libre para él.

Los dos extremos eran: por un lado, que la oposición parlamentaria privaría al gobierno de Allende de todo apoyo legislativo para el cumplimiento de un programa dado a conocer públicamente y que nadie objetó antes seriamente como inconstitucional y, por el otro, que Allende no cejaría en hacer realidad para los chilenos, todos los aspectos fundamentales del programa que a éstos ofreció y que lo llevó al triunfo en el proceso electoral. Ante este choque frontal de voluntades opuestas, sería inútil entrar en divagaciones acerca de que las fuerzas de izquierda, poderosas por su empuje y por la razón que las asistía, al ver frustradas sus esperanzas podrían desencadenar o no un estallido social.

Así nacieron los resquicios legales.

CAPÍTULO VI

APARECEN INSTRUMENTOS JURÍDICOS EFICACES

Desde hacía muchos años, en estudios jurídicos elaborados durante el período presidencial de Jorge Alessandri (1964), venía yo denunciando lo que llamé “la crisis del sistema legal chileno”, manifestada en la falta de organicidad de éste, en su increíble desorden y falta de método, en su carencia de principios rectores, en su incoherencia y contradicciones y en su ineptitud para favorecer una evolución progresiva de la sociedad chilena. Una de las más evidentes pruebas de esa crisis se hallaba —decía— en la frondosidad y confusión de la legislación vigente, en buena parte constituida por numerosísimas leyes sueltas e inorgánicas, carentes de la más elemental técnica jurídica. Esta crisis llevaba, inevitablemente, a la disociación de los principios jurídicos fundamentales, a la supervivencia de leyes que no se cumplían pero que tampoco se derogaban, a la anarquía legislativa y al anacronismo de muchas disposiciones. El derecho chileno —explicaba— había perdido totalmente su unidad, pues “lo integran disposiciones antagónicas en cuanto a sus principios, en cuanto a la ideología que las inspira y en cuanto a la forma como encaran la solución de los problemas jurídicos”. Junto a la legislación tradicional, de claro tinte individualista, iba apareciendo otra legislación, muy profusa y de índole más o menos innovadora, destinada a

ampliar la intervención del Estado en la economía, a redistribuir los ingresos y a favorecer a los desposeídos (ver revista *Mensaje*, N° 134, de noviembre de 1964; *Revista de Derecho y Jurisprudencia*, tomo LXII, año 1965, primera parte, y *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, Concepción, N° 144, de 1968).

Esta denuncia que, naturalmente, aspiraba a mostrar la absoluta necesidad de entrar a una reestructuración, ordenación y puesta al día del sistema legal chileno, fue recogida en los medios jurídicos más despiertos (que no son muchos) y originó abundantes debates en la prensa de la época (ver diario *El Mercurio* de 20, 23 y 30 de noviembre; 3 y 28 de diciembre de 1964 y 19, 23, 24 y 25 de setiembre de 1965). A propósito de ella sobrevino la celebración de importantes jornadas, foros y otras actividades de estudio sobre el tema. Participaron en estas discusiones, principalmente, el decano Eugenio Velasco y los profesores de derecho Avelino León Hurtado, Enrique Silva C., Octavio Maira, Alejandro Silva B. y Pablo Rodríguez G.; demás está decir que casi todos impugnaban mi posición. Algunos de los que intervinieron en la discusión creyeron ver en mis palabras, que no buscaban entonces otra cosa que un mejoramiento técnico de tanto defecto y una modernización de nuestro régimen jurídico, el propósito de dar cabida en la legislación chilena a principios políticos o sociales de avanzada. Eran los juristas de la derecha, siempre temerosos de cualquier cambio y en gran parte responsables directos de los vicios referidos. Su rechazo a cualquier innovación, condujo todo a un punto muerto. En definitiva nada se hizo. Con decir que mi ponencia "se extravió" y no fue publicada.

El encargo del Presidente electo (quien me designó su asesor jurídico *ad honorem*), era buscar preceptos legales que permitieran iniciar la aplicación del programa.

¿No podría ocurrir que la misma superabundancia y desorden de tantísima legislación, encerrara dentro de su enmarañado acervo disposiciones que permitieran aplicar ese programa? Efectivamente, allí había de todo; era cosa solamente de buscar. Primeramente apareció el Decreto Ley N° 520, de 1932, cuya vigencia me hicieron saber dos colegas que trabajaban en la Dirección de Industria y Comercio, cuyos nombres lamentablemente no retengo. Luego supe de otros textos legales que, sumados al anterior, conformaban un conjunto de preceptos capaces de apoyar eficazmente medidas dirigidas a la aplicación del área de propiedad social. Junto a miles de leyes defectuosas e inútiles, se conservaban algunas apropiadas, que el gobierno popular iba a utilizar provechosamente.

Fueron cuatro órdenes de preceptos los que seleccioné inicialmente. Primero, las disposiciones del Decreto Ley 520, dictado el 30 de agosto de 1932 por un gobierno que se denominó a sí mismo socialista y que ejerció el poder por breve tiempo; segundo, varios preceptos de aquellos que otorgan facultades discrecionales a las autoridades; tercero, algunas leyes tradicionales que, aplicadas imaginativamente, permitían obtener resultados concordantes con los que se proponía Allende en el campo económico y social, y cuarto, otras normas de índole económica.

La revisión de los preceptos seleccionados tenía que ser minuciosa y exhaustiva, con el fin de no dar un paso en falso que desprestigiara el plan. Por separado encargué a varios colaboradores que revisaran acuciosamente si había disposiciones legales perdidas que derogaran las que nos proponíamos utilizar. Todos coincidieron en que los preceptos estaban vigentes. La ignorancia, la inercia y la desidia de los legisladores bienpensantes hacían que subsistiera un conjunto de reglas legales, poco nu-

meroso pero suficiente, apto para sustentar las primeras medidas del gobierno de Allende. Conozcamos el contenido de esas disposiciones legales:

1) El Decreto Ley 520, de 1932, es el que mejor allanaba la formación de un área de propiedad social; sus preceptos podían ser tenidos, usando una denominación que se les vino a dar solamente a partir de 1971, como los resquicios legales por antonomasia. Declaraba de utilidad pública y, por consiguiente, expropiables, predios agrícolas y empresas industriales y de comercio y establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad (artículos 4 a 8), en los casos en que cesaran su actividad o se negare el productor correspondiente a elaborar artículos de primera necesidad en las cantidades, calidades y condiciones determinadas por el Presidente de la República. Posteriormente (1966) se le agregaron los casos en los que se alterare injustificadamente el ritmo normal de producción, se ocultaren stocks de artículos de primera necesidad y se especulare con los precios de aquéllos. En general, cuanto afectara el normal abastecimiento de la población en artículos de primera necesidad, podía quedar sujeto a la medida expropiatoria.

Aparte de lo anterior, posteriores modificaciones a dicha legislación otorgaron al gobierno amplias facultades para una planificación económica efectiva, pues le permitían revisar toda la documentación de los comerciantes e industriales, reglamentar la circulación de productos alimenticios, limitar el número de establecimientos, fijar sectores a los empresarios, imponer la obligación de distribuir y vender ciertos productos, atribuir la distribución a ciertos intermediarios, limitar o prohibir la exportación de artículos de primera necesidad y establecer el racionamiento de esos artículos o declarar el estanco total o parcial de ellos. Todas estas facultades legales originaban

severas sanciones en el caso de su desconocimiento y constituían un valioso arsenal para la difícil tarea de preparar el camino hacia el socialismo.

2) Dispersas en la legislación económica tan caótica que existía en el país, había disposiciones que otorgaban atribuciones discrecionales a diversas autoridades u organismos. Por ejemplo, las relativas a la fijación del tipo de cambio y del encaje bancario. En este apartado vamos a referirnos tan sólo a las que tuvieron aplicación efectiva para cumplir el programa de Salvador Allende y que estaban contenidas en la Ley Orgánica de la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO).

La CORFO, creada en 1939 por el Presidente Aguirre Cerda, con el amplísimo fin de fomentar la producción chilena, había sido considerada siempre como provista de vastos poderes para intervenir de manera discrecional en cualquier actividad o función vinculada directa o indirectamente al desarrollo y progreso de la producción económica nacional, sin otro criterio que el que determinara su Consejo. Por ello es que la CORFO había constituido sociedades mercantiles de clases muy variadas, hasta para mejorar la hotelería nacional. Nadie pudo objetar, por eso, que el Consejo de la CORFO resolviera adquirir acciones de la Compañía de Acero del Pacífico o de la Compañía Sudamericana de Vapores o de la banca nacional y extranjera. Señalamos al último de esos acuerdos, mediante el cual se pudo adelantar la estatización bancaria en Chile, como una de las más eficaces medidas económicas del gobierno de Allende. El procedimiento consistió en comprar sus acciones a los accionistas bancarios por intermedio del Banco del Estado, al cual CORFO designó como su representante para estos efectos. Antes de seis meses el Estado había asumido el control de la mayor parte de los bancos.

Conviene dejar en claro que las autoridades u organismos con facultades discrecionales en materia económica gozan de una grande e indiscutible amplitud para su desempeño. El poder discrecional se concede para resolver problemas que, por su variedad, su imprevisibilidad y su urgencia, no admiten a que se espere una decisión regularmente sometida a los controles y trabas propios de las actividades ordinarias del Estado. El legislador capta que en tales materias se exige una determinación rápida, algunas veces de mucho tecnicismo, razón por la cual, en lugar de imponer la tramitación regular y reglada que corrientemente es aconsejable, autoriza a quien ha de resolver a que tome su determinación con gran libertad. En el fondo, el legislador admite ser reemplazado por el organismo de atribuciones discrecionales y confiere a éste amplios poderes para que adopte libremente su determinación; dicho de otro modo, la ley traspassa su poder al órgano discrecional respectivo. Es difícil, en casos de esta clase, objetar la decisión adoptada o discutir su fundamento y finalidades, porque todo esto ha sido librado por la ley a la apreciación soberana del encargado.

3) También era posible aplicar, en ciertos casos, la legislación tradicional, esa que reconoce a las personas jurídicas la facultad de disponer de sus bienes conforme a su propia voluntad (autonomía de la voluntad). Combinando estos preceptos con aquellos que otorgan facultades discrecionales, era posible —como ocurrió con la compra de acciones bancarias— poner en marcha operaciones que facilitarían una organización económica encaminada al socialismo. Por ejemplo, en el caso indicado, la aplicación de los artículos sobre la compraventa civil y mercantil, contenidos en los códigos de Bello y de Comercio, permitía traspasar a organismos públicos (que

no por ello pierden su calidad de personas jurídicas) las acciones de las entidades bancarias.

4) Podría mencionarse aquí a la Empresa de Comercio Agrícola, regida por el D.F.L. Nº 274 de 1960: Creada originariamente para fijar y regular el precio del trigo y de otros productos agrícolas, llegó a tener atribuciones para hacerse cargo de mercados de productos agrícolas sin fin de lucro, para establecer poder comprador estable de productos agropecuarios, para abastecer zonas del territorio nacional no debidamente atendidas, para exportar e importar trigo y otros productos agropecuarios y para realizar operaciones de comercio sobre cualquier clase de mercaderías, previa autorización del Ejecutivo.

Hubo además, todo un rubro de preceptos que no eran aptos para adoptar resoluciones definitivas, pero que facilitaban al gobierno la formación del área de propiedad social. Ellos fueron empleados reiteradamente, principalmente al nivel de mandos medios, para tratar de obtener mediante ellos resultados duraderos, siendo que su texto no permitía sino medidas transitorias. Tales preceptos son los que asignaban al gobierno la posibilidad de designar interventores en las industrias, cuando en ellas surgían conflictos con los trabajadores. Provenían de leyes de carácter laboral y su propósito era evitar a la colectividad los daños que podía producir la paralización de ciertas actividades industriales, disponiendo la reanudación de faenas. Parece comprobado que entre tanta designación de interventores se incurrió muchas veces en abusos que desprestigiaron estos procedimientos legales. Hasta a mí me tocó denunciar extralimitaciones.

Las posibilidades a las que daban cabida las disposiciones seleccionadas antes expuestas eran enormes. Mediante ellas pudieron adoptarse medidas mucho más numerosas y amplias que las que dispuso el gobierno de

Salvador Allende; esto, mirando el problema desde un punto de vista puramente jurídico. Pero la batalla que empezaba a darse en el país con motivo de la aplicación de esas normas tenía alcances fundamentalmente políticos, no obstante que la discusión se centrara casi siempre en el plano de la legitimidad de ellas. En la puesta en práctica de estas normas, que al ser conocidas por la derecha económica le provocaron espanto, se podía jugar la suerte final del cumplimiento del programa, precisamente porque esa aplicación aseguraba tanta efectividad a las medidas gubernativas destinadas a preparar el tránsito hacia el socialismo, que no era preciso contar con el apoyo del Congreso para la obtención de otras leyes.

La derecha captó de inmediato que las disposiciones jurídicas que se proponía utilizar el gobierno daban para mucho y por ello, desde el primer momento, apenas conoció la formidable batería de leyes aptas para un manejo avanzado de la economía, dirigió todos sus fuegos en contra de ellas: no eran leyes válidas —afirmó— debían entenderse derogadas, constituían artimañas dolosas que descalificaban a quienes se proponían utilizarlas, mostraban que Allende y los partidos de izquierda estaban dispuestos a saltar las vallas constitucionales y legales con el fin de imponer a todo trance su programa, etc. Rápidamente pasó a segundo plano la pugna de carácter propiamente político, quedando como la cuestión más destacada la de la legitimidad del gobierno en razón de haber iniciado la aplicación de preceptos supuestamente ilegales. La lucha no se iba a dar en adelante en el Congreso, sino que iba a trasladarse a los estrados judiciales, a la Contraloría General de la República y al Tribunal Constitucional. Ocasionalmente, y como preparación para una imputación de quebranto generalizado del régimen jurídico, podría presentarse bajo las formas de acusacio-

nes constitucionales en contra de los Ministros de Estado.

La derecha se adaptó rápidamente al cambio de objetivo. De esta época son sus contactos con los magistrados de justicia, el Contralor y los miembros del Tribunal Constitucional, con los cuales inició, en conjunto, un estudio jurídico destinado al desprestigio de las disposiciones aptas para la política gubernativa.

Por cierto que tal propósito implicaba una campaña de prensa durísima en contra de dichas disposiciones y en contra de quien las había señalado al Presidente Allende. Afortunadamente, yo había destinado muchas horas a la reflexión crítica sobre los rasgos generales de la copiosa legislación chilena y su retraso en relación con las nuevas circunstancias sociales del país, razón por la cual llevaba clara ventaja a los rancios equipos jurídicos de la derecha. De aquí que al gobierno de Allende le fuera fácil, no sólo rebatir los argumentos de la derecha en este plano, sino aun pasar a la ofensiva.

Una avalancha de rudos ataques en contra de la utilización de los preceptos descubiertos por el gobierno fue la respuesta que la derecha primero y la Democracia Cristiana, posteriormente, dieron al propósito gubernativo de poner en aplicación preceptos legales válidos y vigentes.

Quienes requieran detalles más precisos y concretos sobre la legislación presentada al Presidente Allende para permitirle avanzar en su programa, pueden encontrarlos en el apéndice I de esta obra, titulado "Vías legales para avanzar al socialismo".

LA APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS
JURÍDICOS

Desde antes de la llegada de la izquierda al gobierno, Chile era el país capitalista de América Latina con mayor participación estatal en la economía. Existían en la época 43 industrias de importancia en las que la Corporación de Fomento de la Producción (CORFO) u otros organismos del Estado tenían una participación de más de 50 por ciento de su capital. Algunas de las empresas en las que participaba el Estado producían más de la mitad de las necesidades nacionales totales en su respectivo ramo; por ejemplo, IANSA producía el 60 por ciento del azúcar y el 50 por ciento del alcohol; las fábricas de pescado el 62 por ciento de las conservas y el 53 por ciento de la harina de pescado.

Cierto es que CORFO había operado hasta entonces como un instrumento de los grupos económicos dominantes, como lo demostraba la elevada proporción de representantes de la empresa privada que había dentro de su Consejo. Esto había determinado una tendencia a un capitalismo de Estado y una gran extensión del papel de CORFO como subvencionador de la empresa privada. Por esta razón CORFO otorgaba créditos cuantiosos a empresarios privados, vendía a particulares acciones de florecientes industrias y salvaba de la falencia a empresas que se hallan al borde de ella.

Esto explica que la organización interna de las empresas estatales no difiriera de manera apreciable de las de las industrias capitalistas privadas, en lo relativo a las estructuras jerárquicas, poder de decisión, trato de los trabajadores, etc.

La elección de Allende transformó enteramente este enfoque y todas sus consecuencias, pues ahora se trataba de encaminar la economía hacia una forma socialista y, para ello, reemplazar gradualmente el modo de producción capitalista mediante una redefinición de las relaciones de producción, en forma que el aparato productivo fuera pasando a la propiedad colectiva. Este paso, que iba a significar la transferencia a los trabajadores y a todo el conjunto del pueblo del poder económico y político, iba a ser dado mediante la constitución del área de propiedad social dentro de los medios de producción de importancia más relevante de la economía nacional.

Dentro de la rama industrial de manufacturas, la aplicación de esta parte del programa quedaba a cargo del Ministerio de Economía, el cual utilizaba muchas veces para su cumplimiento a CORFO.

Apenas asumida la Presidencia, Salvador Allende puso en práctica de inmediato los puntos del programa concernientes a materia económica. Es así como dentro del mismo mes de noviembre de 1970 inició la expropiación de una industria, la Fábrica Textil Bellavista-Tomé, y acto seguido preparó las gestiones necesarias para la expropiación de otras.

El solo hecho del triunfo electoral de Allende el 4 de setiembre de 1970, había provocado temor e inquietud en los medios empresariales. Los ejecutivos de Fábrica Textil Bellavista-Tomé habían cerrado su establecimiento fabril, creando una situación económica insostenible a los trabajadores de ella, habían retirado importantes partidas

de materia prima y maquinarias y habían girado gruesas sumas de dinero de caja con pretexto de gastos de representación, comisiones adeudadas y rentas de arrendamiento. La situación de la firma era de completa falencia. Casos semejantes iban a presentarse en muchas otras industrias. El Gobierno resolvió expropiarla, en uso de atribuciones legales expresas, para mantener la capacidad productora del país y resolver el problema laboral de los trabajadores. Al proceder de este modo, puso en juego también por primera vez los mecanismos jurídicos que podrían permitirle cumplir su propósito de crear el área de propiedad social.

Esto envolvía una manifestación enteramente insólita dentro de los hábitos políticos chilenos: el gobernante elegido se daba a la tarea de cumplir de inmediato los planes que había formulado y anunciado para lograr la adhesión del electorado. No se trataba, pues, de meras promesas demagógicas destinadas a obtener el favor de la ciudadanía, sino de la sincera expresión de una voluntad decidida de provocar transformaciones profundas en el régimen económico del país.

La Fábrica de Paños Bellavista-Tomé S.A. estaba paralizada desde setiembre de 1970, y fue la primera industria cuya expropiación decretó el Presidente Allende. Para decretar esta expropiación tuvo en cuenta el informe jurídico número 848, de 30 de noviembre de 1970, expedido por el Consejo de Defensa de Estado por la unanimidad de sus miembros. Dicho informe expresaba que había quedado comprobado el receso de esa industria, destinada a fabricar productos indispensables para atender a las necesidades mínimas de los habitantes de la República, declarados artículos de primera necesidad por la autoridad correspondiente, por lo que era procedente legalmente disponer su expropiación.

El artículo 5 del decreto ley 520 fue aplicado por el Gobierno Popular a todas las industrias que se mantenían en receso. El artículo 6 del mismo texto, que tenía gran amplitud y que pudo ser aprovechado para sancionar el sabotaje empresarial a la producción (al igual que el artículo 154 de la Ley 16.464), no tuvo oportunidad de aplicación.

El informe ya referido del Consejo de Defensa del Estado precisaba que lo afectado por la medida de expropiación que se gestionaba eran todos los bienes del activo que están destinados al funcionamiento del establecimiento industrial y que el Estado no se haría cargo del pasivo de la empresa. Pocos días más tarde el Consejo mencionado emitió un dictamen complementario en el que profundizó este punto y agregó que dentro de la medida expropiatoria debía entenderse comprendido todo aquello que empleaba el productor privado para realizar su actividad económica, incluyendo los bienes corporales e incorporales, vale decir, todo el activo de la empresa en sus diversas partidas.

Este procedimiento de expropiación fue aplicado posteriormente por el Gobierno para otras industrias del sector textil y siempre contó, conforme a las disposiciones pertinentes, con dictamen favorable del Consejo de Defensa del Estado. En algún otro caso el Gobierno intentó aplicar otro precepto diferente del mismo Decreto Ley número 520, su artículo 6, conforme al cual el incumplimiento de una orden del Presidente de la República dada a un productor, de elaborar artículos declarados de primera necesidad en las cantidades, calidades y condiciones que determine, autorizaba también para la expropiación de la industria.

El procedimiento era impecable. El artículo 4 del D.L. N° 520, de 1932, disponía que "para el solo efecto

de atender a las necesidades imperiosas de las subsistencias del pueblo, se declaraban de utilidad pública las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad y se autorizaba al Presidente de la República para expropiarlos en los casos taxativamente enumerados en los artículos 5 y 6 y de conformidad a las normas de procedimiento que señala la presente ley". El artículo 5 preveía la expropiación de "todo establecimiento industrial o comercial que se mantenga en receso". Esta misma disposición y los artículos 7 y 8 determinaban el procedimiento que debía seguirse para la expropiación: la petición de expropiación debía ser formulada al Presidente de la República por el Comisario General de Subsistencias y Precios (reemplazado después por el Superintendente de Abastecimientos y Precios); debía ser informada favorablemente por el Consejo de Defensa Fiscal (posteriormente denominado Consejo de Defensa del Estado) y había de regirse por las reglas sobre procedimiento expropiatorio previstas en el Código de Procedimiento Civil. El comisariato quedaba facultado para tomar posesión desde luego de los bienes expropiados y podía vender en pública subasta las empresas que se expropiaran, o bien, explotarlas directamente.

La tramitación de la expropiación de Fábrica Textil Bellavista-Tomé fue la prueba de fuego a que quedaron sometidos los preceptos contenidos en el D.L. 520 de 1932, pues una entidad jurídica del nivel y del prestigio del Consejo de Defensa del Estado debía comprobar la regularidad de la expropiación. La prueba fue salvada airoosamente. El Consejo estudió con lupa la aplicación de ese Decreto Ley, la vigencia de sus disposiciones y la legalidad del procedimiento seguido y, por la unanimidad de sus miembros, informó favorablemente la expropiación.

Uno de los más prestigiosos organismos jurídicos del Estado se había declarado convencido de la legitimidad de lo obrado. Esto, sin contar con que la Contraloría General de la República tomó razón del decreto supremo que se dictó, considerándolo plenamente legal. Lo mismo sucedió posteriormente con varias otras empresas industriales y de comercio para las cuales el gobierno propuso la expropiación.

Es bien posible que en los momentos iniciales, en los que el mundo jurídico privado no se percataba aún del alcance de estos preceptos, la intervención concedida al Consejo de Defensa del Estado y la aplicación de las reglas del Código de Procedimiento Civil sobre expropiación, allanaran el paso de los decretos gubernativos.

Atendido el hecho de que más adelante, especialmente desde mediados de 1971, los más altos cuerpos jurídicos chilenos se iban a dividir en relación a la intensa pugna política que se extendía por el país, es conveniente explicar la naturaleza y composición del Consejo de Defensa del Estado en esa época, para poder comprender el peso de su dictamen. El referido Consejo, aparte de tener a su cargo la defensa de los intereses fiscales en los juicios tramitados ante los Tribunales de Justicia, desempeñaba también el papel de más alto asesor y consejero jurídico del gobierno. Organismo compuesto de doce miembros, todos los cuales salvo uno, eran contrarios al gobierno de Allende, sólo estaba obligado a emitir su opinión jurídica a pedido de los Ministros de Estado.

Para que se aprecie mejor lo que explicamos, recuérdese que entre sus consejeros se hallaban 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. Varios de ellos pertenecían a los

más estrechos grupos alessandristas. Varas y del Valle, ex subsecretarios de Alessandri, fueron incorporados al Consejo junto con abandonar Alessandri el mando supremo. Otro, designado por Alessandri, pertenecía a la familia de éste. Todos ellos firmaron sin discrepancia alguna los informes que dispusieron las expropiaciones, con pleno conocimiento de causa.

Los doce miembros del Consejo tenían tan alta jerarquía administrativa que, conforme a las disposiciones constitucionales entonces vigentes, no podían ser removidos de sus cargos por la sola voluntad presidencial; se necesitaba para ello el acuerdo del Senado, el que, como se sabe, estaba en violenta pugna con el Presidente Allende. Esto les proporcionaba independencia para examinar con absoluta libertad las proposiciones del Presidente de la República. Ellos eran inamovibles. (Claro es que a poco de asumido el poder por la Junta Militar, dichos abogados consejeros quedarían reducidos a la no muy grata calidad de funcionarios de la confianza exclusiva del Jefe del Estado, poco deseable para personas que deben emitir altas opiniones jurídicas).

Si a lo anterior se agrega que para la designación de estos abogados consejeros ordinariamente se procedía con criterio selectivo, no es aventurado afirmar que sus juicios eran tradicionalmente respetados. Por desgracia, a fines de 1972, llegó un momento en el que parte importante de ellos se dejó arrastrar por el vendaval político que azotaba al país y se plegó a la huelga de profesionales de octubre de dicho año, quebrantando su deber funcionario. Hasta allí llegó la imparcialidad de la mayor parte de los consejeros.

Esto determinó mi renuncia al cargo de Presidente del Consejo, que había asumido en diciembre de 1970, tras 35 años de servicio y después de recorrer todo su

escalafón, desde el más insignificante de sus grados. No podía permanecer yo como jefe de un cuerpo jurídico que adoptaba actitudes ilegales y vulneraba sus obligaciones.

El Consejo me pidió que continuara, dirigiéndolo, pero me negué a reconsiderar mi decisión. La subversión estaba ya en marcha.

Los miembros de los Tribunales de Justicia (salvo casos aislados) y el Contralor General Héctor Humeres, arrastrados por su posición política conservadora, abandonaron a poco andar el papel políticamente neutral que su función les imponía y utilizaron ésta como posición destinada al descrédito de la función gubernativa.

Su principal objetivo pasó a ser colaborar en cualquier forma posible en la tarea de la oposición política, procurando siempre exhibir al Poder Ejecutivo como transgresor de la ley, aunque para ello debiesen torcer el recto sentido de ésta. En adelante iban a interpretar la ley, no como correspondiere jurídicamente hacerlo, sino como mejor conviniera a los intereses de los partidos de oposición. Es así como brotarían nuevas interpretaciones legales del D.L. 520, conforme a las cuales el Contralor General debía revisar no solamente la aplicación correcta de las normas jurídicas, al pronunciarse sobre un decreto de expropiación, sino también la oportunidad de la medida, aspecto de índole enteramente política.

Hubo, en cambio, órganos jurídicos del Estado que permanecieron fieles a su misión, así fuera durante un tiempo, y que no cayeron en la abierta parcialidad política que hemos imputado antes. Entre estos últimos se hallaban, precisamente, el Consejo de Defensa del Estado y el Tribunal Constitucional.

Decretadas las expropiaciones referidas, las grandes empresas y sus abogados exteriorizaron su sorpresa. Se les había escapado por entero la existencia de los pre-

ceptos invocados para ellas, de modo que su desconcierto fue enorme, al punto de que no atinaban a descubrir ni los fundamentos ni la procedencia de las medidas adoptadas. Pero, como al mismo tiempo, conocían la eficiencia y seriedad del Consejo de Defensa del Estado, habían de presumir que ellas estaban bien fundamentadas jurídicamente. No se atrevieron, por ello, inicialmente, a descalificarlas como violatorias de la legalidad chilena, como lo harían más adelante. En ese momento estaban en completa ceguera jurídica.

Los abogados de las grandes empresas son los que gozan en el foro chileno de más reputación y autoridad por sus conocimientos, experiencia e influencia poderosísima. Por eso es que resultaba hasta gracioso verlos debatirse en toda clase de conjeturas sin poder determinar de dónde provenía el sorpresivo golpe jurídico recaído sobre sus clientes. A tal punto llegó su desazón, que un editorial del diario *El Mercurio*, de 5 de diciembre de 1970, rogaba que el gobierno indicara las normas cuya aplicación había permitido las expropiaciones. Me declaro reo del malévolo gesto de mantenerlos ignorantes, por varios días, de las disposiciones que fundamentaban las expropiaciones de su clientela. Todo esto implicaba una lesión manifiesta a su amor propio, que sería cobrada más adelante por las más sañudas críticas al procedimiento empleado y por las más fuertes descalificaciones a quienes lo apoyaban.

También los juristas demócratacristianos quedaron descolocados ante las medidas expropiatorias de Allende. Habían tenido la oportunidad de impugnarlas durante el estudio del Estatuto de Garantías Constitucionales y no lo hicieron. Más adelante, las aceptaron, al discutirse la acusación constitucional de la derecha en contra del Ministro de Economía, Vuskovic.

A fines de 1971 ya se daban cabal cuenta de su alcance y arremetieron en su contra. Pero varios de sus correligionarios, miembros del Consejo de Defensa del Estado, les habían dado expresa y formal aprobación. Su posición era difícil, porque en los últimos años el equipo técnico y profesional demócratacristiano había ganado un buen prestigio, por lo que no le quedaba bien tanta irresolución.

De estas cavilaciones debe haber surgido el proyecto de reforma constitucional Hamilton-Fuentealba, que se presentó al Congreso a mitad de octubre de 1971. Por su contenido, ese proyecto era un adefesio jurídico, pero con él se daba rienda suelta a la derecha para que sus vanas imprecaciones contra los resquicios legales tomaran nuevo impulso. Ya explicaremos nuestra posición acerca de ese proyecto de reforma constitucional.

Pese a los embates de la política opositora, Allende logró imponer sus medidas programáticas en una vasta escala, a tal punto que en su primer mensaje al Congreso Pleno de 21 de mayo de 1971, a apenas seis meses de su asunción al mando supremo, podía expresar con profunda satisfacción que Chile había iniciado la recuperación definitiva de su riqueza básica, el cobre; que se había nacionalizado otra riqueza fundamental, el hierro; que se había obtenido para la propiedad colectiva el carbón y que el salitre era también chileno. Todo esto, sumado a la estatización de los bancos, a la profundización de la reforma agraria y a la creación del área social, ya bastante avanzada, le permitía exclamar: "en seis meses de gobierno hemos actuado con decisión en todos los frentes... hemos avanzado con energía en la senda del cambio irreversible... Éstas han sido nuestras primeras actuaciones para iniciar el cambio esencial y definitivo de nuestra economía". Y la verdad es que una parte apreciable de esos avances eran

debido a los preceptos legales a que hemos venido refiriéndonos.

Nunca he podido determinar con certeza el origen de la denominación que, a poco de difundidos, se asignó a este conjunto de preceptos: "resquicios legales". Según mi recuerdo, fue el diario *El Mercurio* el que habría empezado a llamarlos así. Otros me atribuyen a mí la expresión, siendo que yo la empecé a utilizar porque la escuché o la leí en otros. En todo caso, desde agosto de 1972 *El Mercurio* la utilizaba. No hay duda que hacía falta un nombre para ellos y que ése era bastante significativo. En todo caso, me hizo gracia y empecé a emplearlo risueñamente en lo coloquial y en notas y comunicaciones personales. En adelante los llamaremos aquí de esa manera.

LA LEGITIMIDAD DE LOS RESQUICIOS
LEGALES

El diario *El Mercurio* de Santiago tomó en sus manos la batuta en el ataque opositor al gobierno de Allende por aplicación de los resquicios legales. Es curioso observar cómo su talante se iba modificando al mismo compás de su mayor o menor información sobre la materia y de su afán por conquistar opiniones en su favor. Estas variaciones afectaron, como es natural, su razonamiento y lo llevaron a contradicciones sin cuento.

Al comienzo, cuando ignoraba cuáles eran los preceptos que daban su contenido a esos resquicios, su posición era de gran cautela y se limitaba a reclamar que se diera conocimiento público del informe del Consejo de Defensa del Estado, para conocer cuáles eran los preceptos que se estaban aplicando (*El Mercurio* de 5 de diciembre de 1970). Algunos meses después, ya en pleno conocimiento de esos preceptos, los calificaba de contrarios a la Constitución y de *no tener existencia* (yo subrayo), por no contar con la aprobación del Congreso, por haber sido derogados por leyes posteriores y por corresponder a una interpretación enteramente arbitraria de la ley (*El Mercurio* de 9 de agosto de 1971). Casi de inmediato, *El Mercurio* volvía sobre el tema, atribuyendo a los resquicios legales ser “disposiciones olvidadas y de dudosa validez... sacadas a luz mediante proezas de laboratorio, que connotados

juristas desaprueban...” (13 de agosto de 1971). Aquí el cambio pasó a ser apreciable, puesto que los más decididos adversarios de los resquicios legales no se atrevieron a ir más allá de presentarlos como el producto de estudios jurídicos esforzados y *dudosos* (yo subrayo) en cuanto a su validez.

Refutadas por mí tales descalificaciones, presentó *El Mercurio*, con fecha 14 de agosto, un extenso estudio jurídico especial sobre la materia, emitido por un grupo de abogados encabezado por Alejandro Silva Bascuñán, Presidente del Colegio de Abogados y constitucionalista reaccionario, siempre dispuesto a embestir con los ojos cerrados contra cualquier tesis que pareciera —no digamos teñida de marxismo— sino con el más leve tono progresista. Lo notable es que en este “estudio” se calificaba a los resquicios legales como “textos de dudosa vigencia, contradictoria interpretación y procedencia espuria”, con lo que los tenía como preceptos discutibles y discutidos, pero no contradictorios con la Constitución ni faltos de vigencia. El tono del ataque había disminuido en gran medida.

En las palabras precedentes empiezan a aparecer las que fueron bondades de los resquicios legales: se trata de disposiciones olvidadas pero vigentes, que son el producto, en su selección, de afanosos estudios jurídicos.

El diario mencionado cobró bríos y el 29 de septiembre de 1972, renovando los epítetos descalificativos, tuvo a los resquicios legales como “interpretaciones extremadas o tortuosas de la legislación”.

El editorial de *El Mercurio* de fecha 31 de octubre de 1972, constituye la palinodia de la posición tan combativa asumida por dicho órgano de prensa anteriormente. Allí se vio obligado a reconocer que “una sostenida jurisprudencia reconoce *validez* (yo subrayo) —con todo— al

D.L. Nº 520, de 1932” y que después de una “sorpresa inicial de los abogados... se ha podido concluir que tales *resquicios existían* (yo subrayo)”. Luego entraba en disquisiciones acerca de otras actuaciones gubernativas, especialmente la intervención de industrias, en contra de la cual formulaba duras críticas.

Esta retractación no fue seguida, como habría correspondido, por palabras de satisfacción al muy zamarreado defensor de los resquicios legales. Tampoco significó reconocer que las medidas expropiatorias fueran aceptadas por la oposición, pues “de manera alguna podían autorizar las cosas que, valiéndose de ellos, ha llevado a cabo este gobierno”.

Sin embargo, para sorpresa de quienes intentamos razonar con lógica, a renglón seguido agregó: “Hoy ya puede afirmarse que dichos arbitrios no son resquicios *legales* sino *ilegales*”. Tarde vino a captar *El Mercurio* que al denominar “legales” a los resquicios, él mismo los había estado declarando conformes con la ley; tarde piache; su nuevo empeño para cambiar su denominación por la de “ilegales” no tuvo acogida alguna. Nadie lo acompañó, ni siquiera Silva Bascuñán.

De modo que, en adelante, todos habían de entender que los resquicios legales tenían existencia jurídica y que tenían también validez legal, incluso en opinión de sus peores detractores.

Lo antes expresado demuestra la virulencia con que fueron combatidos; se usaron en su contra falsedad, distorsiones y argucias; nunca razonamientos de buena calidad.

Un tema al cual *El Mercurio* había destinado tanto tiempo y esfuerzo, por considerarlo capital en la lucha contra el gobierno de izquierda y en especial para dar la impresión de que el Presidente Allende pisoteaba el régi-

men jurídico y hacía mofa de la Constitución y las leyes, resultó fallido y se desinfló de la manera ruidosa que se acaba de ver. Hacia el futuro *El Mercurio* no volvería a entrar en discusiones sobre la materia ni volvería a buscar argumentos jurídicos que oponer a los resquicios legales.

Lo que haría sería tratar de capitalizar su peso e influencia ante la opinión pública chilena e insistir, aún cuando sin enredarse en nuevas disquisiciones, en que los resquicios legales constituían una aplicación distorsionada de la ley. La discusión en el terreno técnico-jurídico quedaría abandonada. Solamente se usarían afirmaciones tan repetidas como inconsistentes. Mucha gente había llegado a creer, equivocadamente, que los resquicios legales eran efectivamente astutas argucias jurídicas carentes de toda base. Seguiría administrando ese capital sobre la base de la repetición incesante de lo mismo, porque eso rinde siempre algún fruto en el plano comunicacional; pero nunca más volvería a penetrar en el campo del intercambio de razonamientos jurídicos, pues éste le había sido demasiado desfavorable.

Pobre resultado para tan encarnizada lucha.

Es muy importante, en un estudio de esta clase, señalar cuáles fueron las objeciones que se formularon contra los resquicios legales y cuáles fueron las razones jurídicas que las desvirtuaban.

La principal de ellas consistió en que el D.L. N° 520 había sido dictado por un gobierno de facto mientras el Congreso se hallaba clausurado, por lo que únicamente expresaba la voluntad de los usurpadores del poder. El argumento habría sido irreprochable si el reparo hubiera sido formulado y opuesto apenas el país hubiera retornado a la normalidad constitucional. Pero no fue así, porque ese Decreto Ley vio confirmada su eficacia en decenas de

oportunidades sin que nadie, a lo largo de casi cuarenta años, le hubiese atribuido vicio alguno. No solamente esto, que al fin y al cabo constituía una pura omisión: además, todos los poderes del Estado le habían dado su expreso reconocimiento, teniéndolos como reglas jurídicas obligatorias con el mismo valor que cualquier otra ley regularmente dictada. En efecto, el Poder Legislativo lo había convalidado, dictando leyes que los modificaban o derogaban y que, por consiguiente, reconocían su validez y su vigencia. El Poder Judicial lo había aceptado como ley, dándole expresa aplicación en innumerables fallos. El Poder Ejecutivo y los organismos jurídicos de mayor jerarquía y preparación jurídica, entre ellos la Contraloría General de la República y el Consejo de Defensa del Estado, le habían dado cumplimiento y habían dispuesto su acatamiento. Todo esto no solamente después que el Presidente Allende lo puso en aplicación para sostener su política económica, sino a lo largo de muchísimos años anteriores. Con decir que la Corte Suprema comenzó a declarar su validez en una sentencia de fecha 11 de octubre de 1933 (*Revista de Derecho y Jurisprudencia*, Tomo 31, de 1934, segunda parte, sección primera, p. 85); otro antiguo fallo de este tribunal data del 4 de diciembre de 1946 y aparece en la misma revista (segunda parte, sección primera, p. 293). Los más prestigiosos jurisconsultos lo tenían por ley y admitían sin reparo su aplicación como tal (ver el informe jurídico de los abogados Alfredo Santamaría y Arturo Alessandri Rodríguez, publicado en la misma revista Tomo XLI, año 1944, primera parte, p. 133).

Hechos de esta clase no podían ser excluidos dentro de un análisis jurídico completo, pues ellos revelaban el claro propósito del legislador de ligar la validez del texto originalmente irregular y de convalidarlo con la

fuerza legitimadora indiscutible de un texto legal posterior carente de todo reparo.

Cuando el legislador dispuso que los preceptos del D.L. Nº 520 fueran revisados, para fijar su texto definitivo, o cuando les impuso modificaciones, ellos fueron tomados por dicho acto legislativo como una ley y, por consiguiente, pasaron a adquirir la fuerza legal sin reparos que les infundía el texto legal validatorio.

Es más, muchos otros decretos-leyes, tan objetables por su origen como el D.L. 520 fueron tenidos y aplicados entre nosotros como leyes irreprochables, sin que nadie discutiera su fuerza legal. Es lo que ocurrió, por ejemplo, con un decreto-ley relativo a la propiedad industrial, que estuvo vigente durante muchísimos años sin que nadie, absolutamente nadie, le hiciera asco por no haber seguido los pasos constitucionales previstos para la formación de la ley. También puede citarse un decreto ley sobre Abusos de Publicidad, el Nº 425 de 1925, ampliamente aplicado, sin tacha alguna, a lo largo de decenas de años.

Por eso es que en la polémica pública con *El Mercurio* le proponía yo a éste la siguiente disyuntiva: Las disposiciones que reglan las patentes de invención, las marcas comerciales y los privilegios industriales tienen un origen tan espurio como los resquicios legales, pues se originan en un decreto-ley ¿Significaba esto que no había ley válida que legislara sobre esas materias y que, por consiguiente, la marca comercial *El Mercurio* podía ser usada impunemente por otra sociedad periódica por falta de amparo legal? Algo semejante podía decirse de la antigua legislación sobre Abusos de Publicidad, también con el espurio origen indicado. ¿Significaba eso que en Chile no habían estado vigentes las normas sobre responsabilidad legal del director de un diario o de

una revista o sobre el derecho de réplica que establecía aquél decreto?

La verdad es que hoy, cuando todos los juristas de derecha han admitido y defendido la legitimidad de los decretos de la Junta Militar instaurada a partir del 11 de setiembre de 1973, resulta ocioso y hasta risible hacerse cargo de esta clase de argumentos, los que, sin embargo, eran utilizados entonces por ellos sin embozo alguno.

Eran demasiado los argumentos, algunos de ellos *ad hominem*, como se acaba de ver, para que *El Mercurio* pudiera hacerse la idea de una victoria en el intenso debate que quiso protagonizar.

Despejada la duda acerca de la existencia y validez del D.L. Nº 520, toca ahora demostrar que el texto de éste fue correctamente aplicado en las sucesivas expropiaciones que propuso el Presidente Allende apoyándose en aquél. Y como para el control legal de esas normas estaba expresamente previsto en ellas que cada expropiación proyectada había de contar con la aprobación del Consejo de Defensa del Estado, examinemos las consideraciones que éste tuvo presentes para dar su aprobación a dichas expropiaciones y para reconocerlas como legalmente procedentes.

En el primero de los informes aprobatorios de dicho organismo, redactado por el abogado Guillermo Pumpin Belloni (ver informe Nº 848, de fecha 30 de noviembre de 1970, del Consejo de Defensa del Estado) se declara comprobado que: la industria textil Fábrica de Paños Bellavista-Tomé —aparte de otras irregularidades— “se encuentra en receso desde setiembre de ese año, lo que origina una situación aflictiva para el personal que trabaja en ella”. De los antecedentes que se acompañan se desprende que “la empresa se halla en una insostenible situación económica, reflejada en la cuantía de las pérdi-

das... y en el volumen elevadísimo de las obligaciones pendientes para con el Fisco, institutos de previsión, personal de empleados y obreros y acreedores en general". La autorización del artículo 5º de dicho decreto-ley permite la expropiación de esta industria y atendido que se reúnen las exigencias legales y se han seguido los trámites necesarios para ello, el Consejo informa favorablemente la expropiación.

Deja constancia el informe que la fábrica aludida ha incurrido en una serie de actuaciones irregulares, entre las que menciona giros en cantidades verdaderamente enormes para gastos de representación, traslado de maquinaria que goza de liberación aduanera especial, pago de comisiones especiales a otras fábricas de las cuales es accionista, abono de sumas totalmente desproporcionadas como pagos de arriendos a empresas de las que es accionista, remisión de materia prima a otras industrias conexas y transferencia de maquinarias a industrias de esta especie. En suma, se apreciaba claramente la posibilidad de graves fraudes en la administración de la fábrica expropiada.

El Consejo hizo presente al Ministro de Economía que la norma legal aplicada podía ser objetada por inconstitucionalidad, en atención a que no se establecía la obligación de indemnizar previamente al propietario; pero este parecer "carece de mayor fundamento, ya que sería propio del procedimiento expropiatorio que se inicia, discutir el monto de la indemnización correspondiente"... así entendidas las cosas, "es evidente que los artículos 4 y 5 del D.S. Nº 1262 (texto refundido del D.L. 520) guardan plena armonía con el texto de la Constitución vigente a la fecha de entrar en vigencia tales normas".

Desde el punto de vista de su conformidad con la Constitución actual —prosigue el Consejo— tampoco había problema, considerando especialmente la modifi-

cación del artículo 10 número 10, aprobado por la ley 16.615, de 20 de enero de 1967.

El Consejo declara, por consiguiente, "plenamente legitimado por la doctrina, la jurisprudencia, la práctica administrativa y la dictación de la legislación regular posterior" al D.L. 520.

El Consejo agregó que lo que la ley declaraba de utilidad pública eran las *empresas* industriales y los *establecimientos* dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad. Esto obligaba a precisar si la expropiación había de recaer sobre los bienes pertenecientes a la sociedad fabril o bien si había de recaer sobre las acciones de dicha sociedad, distinción que traía consecuentemente la determinación del sujeto expropiado: en el primer caso lo sería la sociedad y en el otro, los accionistas de la sociedad. Esta distinción, que parecía sutil —agregaba el Consejo— sirve también para determinar el alcance de la expropiación, pues si ésta afecta sólo al establecimiento, la sociedad conservará otros bienes que sean ajenos a éste. En cambio, si se expropiaban las acciones de la sociedad, era el total lo que quedaba expropiado, aún lo ajeno al giro industrial y quedaba el Estado obligado al pasivo. El Consejo, tras demostrar que no existía en la legislación chilena un concepto jurídico de empresa bien perfilado, manifestaba su criterio de que lo expropiado era sólo el establecimiento industrial paralizado. Por esta razón, concluyó el Consejo, debían expropiarse todos los bienes del activo destinados al funcionamiento del establecimiento, incluidos las maquinarias, la materia prima y otros bienes de inversión destinados a la fabricación textil. El Estado al expropiar, por consiguiente, no habría de hacerse cargo de la empresa como un todo ni afrontaría su pasivo.

Pocos días después el Ministerio de Economía

consultó al Consejo acerca de si la expropiación referida “puede hacerse extensiva a todos los bienes y derechos que componen el activo de ese establecimiento, de cualquier naturaleza que sean”. La respuesta afirmativa se contuvo en el informe N^o 889, de 15 de diciembre de 1970, también redactado por Guillermo Pumpin. Bastaba leer el informe primitivo y el complementario, ambos de gran extensión y ampliamente informativos, para caer en cuenta en lo razonado y completo de su discurso, tan diverso de los livianos informes recogidos en *El Mercurio* de 14 de agosto de 1971, emitidos por los abogados Alejandro Silva Bascuñán y Juan Carlos Dörr, los cuales dedicaban atención a sólo unos pocos de los problemas que proponían y solucionaban los dictámenes del organismo antes citado. Comparando entre ellos era fácil distinguir entre lo que son opiniones jurídicas serias, fruto de un razonado estudio, y otras animadas por un espíritu de lucha política.

El informe del Consejo era, pues, muy completo; abarcaba todas las cuestiones jurídicas envueltas, incluyendo aún aquellas de carácter secundario propuestas por los juristas de *El Mercurio*. Por eso es que no necesito extenderme aquí sobre ellas y basta con una remisión genérica a los dos informes del Consejo de Defensa del Estado.

Sin embargo, conviene recalcar algunos de los más ostensibles vicios de la argumentación de Silva Bascuñán. Afirmaba éste que en 1966 se autorizó al Presidente de la República para “revisar y refundir” la legislación sobre costos, precios y abastecimientos, lo que se cumplió con el decreto N^o 1379 de dicho año. Según Silva Bascuñán, los preceptos materia de discusión fueron dictados en pugna con el texto constitucional entonces vigente (art. 10 N^o 10). Para apoyar esta premisa, el polemista daba por

sentado que la autorización para revisar una ley, otorgada al legislador, incluía la de derogar textos legales. El artículo 7 del D.L. 520 había sido derogado por el solo hecho de omitírsele en el texto refundido. Sobre ese erróneo razonamiento construía toda su tesis. Para colmo, entendía que un texto refundido origina un nuevo texto legal diferente, cuya conformidad con el texto constitucional debe ser vuelta a examinar.

Por su parte, el abogado Dörr desarrollaba gran esfuerzo para mantener algo que nadie había puesto en duda: que las expropiaciones así decretadas originaban el derecho a la correspondiente indemnización a los propietarios afectados.

Lo dicho basta para entender que no es necesario continuar refutando tan especiosas y equivocadas argumentaciones.

Los informes del Consejo llevaban las firmas aprobatorias unánimes de los abogados consejeros que nombramos en el capítulo anterior. Una minoría de los firmantes hacían prevención de discrepar de un párrafo del informe en el que se acepta la posibilidad de expropiar acciones de una sociedad anónima, pero todos concurren a la aprobación de la expropiación. ¿Podría alguien suponer que dichos miembros del Consejo (entre los cuales se contaban no menos de cuatro connotados dirigentes del alejandrismo) dieran una opinión improvisada acerca de tan decisivo tema o que intentaran favorecer y amparar violaciones legales planeadas por un gobierno de izquierda?

Hasta aquí hemos examinado argumentos de quienes buscaban apoyo en los textos legales positivos aplicables y analizaban la subsistencia y validez de sus disposiciones. Hubo otros que, con más experiencia y astucia, rehuyeron enredarse en dichos textos, que es lo que le había ocurrido a *El Mercurio*, y optaron por dar

una lucha en el plano de los que llamaron los grandes principios jurídicos.

En lugar de descender al texto de la ley positiva, acudieron ladinamente a algo muy imponderable y etéreo como lo son "los principios básicos sobre los cuales descansa todo el sistema jurídico chileno". Según este criterio, sustentado por Julio Philippi, el ataque contra las expropiaciones industriales debía darse, no en un meticuloso análisis de textos legales (terreno en el cual se sabían perdidos), sino en el bastante más amplio y difuso de los fundamentos mismos del ordenamiento jurídico vigente. Pero en este empeño tampoco tuvieron fortuna. No podía presentarse al D.L. N° 520 como algo enteramente despegado de los fundamentos del ordenamiento jurídico chileno ni como una legislación cuyo sentido general entraba en pugna con el derecho individualista que nutrió a los grandes códigos burgueses, ni como un conjunto de textos que se contraponía a los fines de la ley, pese a hallarse de acuerdo con su letra. Para el examen de los resquicios legales desde tal punto de vista, podría escribirse muchísimo, porque sus límites son muy extendidos. Haremos, en consecuencia, un estrecho resumen de argumentos que podrían ser posteriormente desarrollados en forma muy amplia.

En primer lugar, de ninguna manera una supuesta interpretación legal apegada a su letra podía violentar el espíritu de los preceptos cuestionados, ya que éstos fueron dictados con el propósito preciso de introducir en Chile leyes con carácter socialista. El que un gobierno de izquierda, elegido constitucionalmente, como el de Allende, utilizara preceptos dictados por un régimen de facto que se declaraba "socialista", no rompía armonía alguna ni autorizaba para disociar letra y espíritu de la ley. Por el contrario, estaba en estricta concordancia con

los fines y el espíritu de esos preceptos cuando ellos fueron dictados.

En seguida, no se necesitaba ser un gran gurú para darse cuenta de que a la legislación chilena de comienzos de los setenta se le habían introducido numerosas innovaciones de avanzada, lo que hacía que la incorporación a ella de preceptos legales de claro tinte progresista no pudiese ser tenida como abiertamente contraria al sistema. Recordemos, entre otras, las modificaciones introducidas sobre reforma agraria, especialmente en materia de expropiación de tierras, las reformas constitucionales para la nacionalización del cobre, entre las cuales se hallaban excepciones ostensibles a los principios clásicos de autonomía de la voluntad y de *pacta sunt servanda*, el reconocimiento de que el interés colectivo debe sobreponerse al interés puramente individual, la aceptación de privaciones de dominio por el Estado sin pago de indemnización total, el pago de la indemnización al propietario en plazos muy largos, el derecho del Estado a tomar posesión de lo expropiado antes del pago de la indemnización y tantas otras.

A todo lo anterior cabría añadir los preceptos de claro sentido avanzado contenidos en el Estatuto de Garantía Constitucionales, aprobados a fines de 1970 y que comenzaron a regir en enero de 1971. Como ya lo explicamos anteriormente, al texto constitucional de la época se agregaron normas destinadas a hacer efectivos los derechos sociales, económicos y culturales del ser humano, a asegurar el libre desenvolvimiento de su personalidad y dignidad y a propender a una equitativa redistribución de la renta nacional; todo esto aparte de consagrar el derecho al trabajo, remuneraciones suficientes y justa participación en los beneficios, imponiendo al Estado la obligación de remover los obstáculos que limitaran tales progresos y de

proclamar la incorporación de todos a la comunidad nacional, entre otros.

Por consiguiente, cuando Julio Philippi impugnaba los resquicios legales acudiendo a los grandes principios que informan el sistema jurídico chileno, acusándome de "fraude a la ley", o bien desconocía los avances producidos en la legislación nacional en los últimos años o bien hacía un examen tendenciosamente incompleto o descentrado del ordenamiento jurídico que nos ha regido, para allegar argumentos a su posición.

En muchas discusiones sobre aplicación de resquicios legales durante el gobierno del Presidente Allende se mezcló un aspecto que debe ser claramente separado. Se trata de la requisición e intervención de industrias, que ese gobierno aplicó en múltiples oportunidades. Este tema lo considero ajeno al de los resquicios legales, porque se trata de medidas puramente transitorias, que no podían servir para la formación del área de propiedad social y en las cuales hubo muchas veces una aplicación desbordada de las facultades concedidas. No seré yo quien tome a mi cargo la defensa de las que se aplicaron desarregladamente. Prefiero recordar que yo mismo denuncié al Ministerio de Economía incorrecciones cometidas en una empresa requisada.

CAPÍTULO IX

LAS VICISITUDES DE LOS RESQUICIOS LEGALES

Como se ha visto, la discusión acerca de los resquicios legales comenzó tempranamente en el período presidencial de Salvador Allende, pues antes del primer mes se había preparado ya la primera expropiación. Esto explica que en los primeros tiempos el Partido Demócrata Cristiano no se alineara decididamente con las impugnaciones formuladas con tanto ardor por la derecha. La estrecha alianza que sobrevendría al año siguiente entre la derecha y la Democracia Cristiana, era entonces apenas una posibilidad. Esta es la razón por la cual el Partido Demócrata Cristiano no participó activamente en los debates iniciales de ese tiempo, correspondientes a los resquicios legales.

Más aún, cuando la derecha presentó una acusación constitucional en contra del Ministro de Economía Pedro Vuskovic, el 8 de setiembre de 1971, atribuyéndole quebrantamiento de la ley en la aplicación de las medidas económicas del nuevo gobierno e incluyendo dentro de ese quebrantamiento la aplicación del D.L. N° 520 y las expropiaciones logradas mediante ese decreto-ley, la Democracia Cristiana votó en favor del ministro acusado, lo que, en cierta forma, podría considerarse como una opinión favorable hacia los resquicios legales.

La posición de la Democracia Cristiana a este respecto no era fácil, porque en el período presidencial pre-

cedente (el de Frei) el Gobierno había introducido algunas modificaciones a los preceptos que conformaban los resquicios legales y hasta había intentado darles aplicación, lo que denotaba la idea de que ellos tenían existencia legal y fuerza obligatoria. Además, distinguidos abogados del Consejo de Defensa del Estado pertenecientes al Partido Demócrata Cristiano habían emitido un parecer jurídico favorable a la aplicación de dichos preceptos cuando suscribieron los informes a que me referí en el capítulo precedente.

A mediados de octubre de 1971, no obstante, los senadores demócratacristianos Renán Fuentealba y Juan Hamilton, presentaron al Senado un proyecto de reforma constitucional que entregaba exclusivamente a la ley la determinación de los bienes y medios de producción que podían incorporarse al área social de la economía y también al área mixta; declaraba “nulos y sin valor alguno” los actos o convenios celebrados por el Estado y otros organismos públicos después del 14 de octubre de 1971 (fecha de la presentación del proyecto) para adquirir acciones o derechos de personas jurídicas privadas con el fin de nacionalizar o estatizar bienes o medios de producción no expresamente autorizados por la ley, y derogaba “toda disposición contraria (sobre área social o mixta) sea que haya tenido su origen en una ley, en un decreto con fuerza de ley o en un decreto-ley”.

El proyecto se proponía, declaradamente, impedir cualquier intento del Ejecutivo de establecer y determinar las áreas social y mixta de la economía. Arrebatava a Allende, para tal fin, facultades legales que habían estado disponibles a lo largo de los últimos cuarenta años, para todos sus antecesores en el cargo. Era una forma odiosa de empezar a reducir el espacio con el que contaba el Presidente recién elegido para poner en aplicación un pro-

grama de gobierno que había dado a conocer antes de ser designado por el pueblo, el que debía entenderse que había quedado admitido en principio por la abrumadora mayoría habida en su favor en el Congreso Pleno. El Presidente electo no había tomado con la Democracia Cristiana otro compromiso que el derivado del Estatuto de Garantías Constitucionales, dentro del cual no hubo referencia alguna a medidas gubernativas de índole económica de las que hubiere quedado obligado a abstenerse. Era, por consiguiente, una consecuencia natural del libre juego democrático el que el Presidente Allende no tuviese esta clase de impedimentos o prohibiciones en el ejercicio de sus funciones.

La redacción del proyecto Hamilton-Fuentealba era muy defectuosa, o cuando menos extremadamente imprecisa. Efectuaba una derogación genérica de disposiciones legales hasta entonces vigentes, pero no fijaba cuáles eran; se conformaba con referirse a las que se originaren en “leyes, decretos con fuerza de ley o decretos-leyes”. ¿Sería esa una manifestación del temor de reincidir en el olvido en que incurrió la Democracia Cristiana cuando aprobó el Estatuto de Garantías Constitucionales? Lo menos que podía demandarse, tratándose de tan importante proyecto de reforma constitucional, era que los parlamentarios autores de una moción de tan alto nivel supieran siquiera cuáles eran los preceptos vigentes que se ocupaban del área social y mixta o que podían ser aprovechados para incrementarlas. La verdad, sin embargo, fue que les faltó buena asesoría, por lo que quedó de manifiesto su inseguridad e ignorancia en la materia.

No puede hacerse mejor comentario respecto de otro de los temas tratados en este proyecto: la declaración de nulidad de los actos jurídicos contrarios a las restricciones postuladas para área social y mixta. Dentro de un

régimen democrático con separación de los más altos poderes, toca al Poder Judicial declarar, en cada caso particular, que un acto es nulo o no lo es. No será el constituyente el que pueda decidir sobre eso. Lo que puede hacer el legislador es señalar causales de nulidad o fijar exigencias genéricas que pueden determinarlas; pero la indicación de si en ciertas circunstancias particulares y concretas hay lugar o no a una invalidación de un acto jurídico determinado, es materia de una sentencia judicial, porque requiere de una indagación acerca de la efectividad de los hechos que la permiten y de la aplicabilidad a éstos de las normas legales generales.

La forma de arremetida política ciega y exacerbada con la que fue llevada la tramitación de tan tosco proyecto de reforma constitucional, tuvo enorme influencia en la agudización de la odiosidad política y contribuyó decididamente a la estrechísima unión que en adelante anudaría a la Democracia Cristiana con la derecha.

No me corresponde hacer un examen cabal de este proyecto Hamilton-Fuentealba, el que recibió muchas modificaciones a lo largo de su discusión parlamentaria. Sólo quiero señalar que casi todo su texto era un reconocimiento abierto de la legitimidad de los resquicios legales, puesto que era necesario llegar hasta a una reforma constitucional para poder dejarlos sin efecto. El hecho, antes explicado, de que viniera a presentarse este proyecto a casi un año de la asunción de Allende a la primera magistratura, ponía en evidencia que, hasta ese momento, la Democracia Cristiana no había encontrado graves reparos que oponer a los resquicios legales. Ahora, recién descontenta con su aplicación, iniciaba una gestión dirigida a derogarlos, muy desafortunada en su texto y en su oportunidad, pero que, en todo caso, implicaba reconocerles su existencia y validez anteriores.

Difícilmente podía argüir la Democracia Cristiana que sus reparos eran graves y fundados. De otro modo carecería de explicación su conducta anterior. Lo mejor que podría decirse a su respecto es que en octubre de 1970 hubo un real olvido de sus representantes al no haber incluido a los resquicios legales en el Estatuto de Garantías Constitucionales. Y un olvido no es algo que pueda proponerse en un cuadro político tan serio como el que entonces dominaba la vida nacional.

En todo caso, este proyecto Hamilton-Fuentealba mostraba en forma patente que los preceptos que Allende empleó para extender las áreas social y mixta de la propiedad y de la economía, estaban en cabal vigencia y eran plenamente válidos, puesto que para destruirlos era preciso acudir ni más ni menos que al más poderoso de los medios jurídicos: una reforma constitucional.

Entre tanto, el gobierno declaraba la expropiación de varias industrias textiles, aún cuando la mayor parte de su actividad, al parecer debido a la presión de las fuerzas laborales, derivaba a la utilización de procedimientos administrativos colaterales, como lo eran la intervención de empresas y la requisición de ellas.

El hecho real, sin embargo, fue que los resquicios legales fueron aplicados en escasa medida. Mientras había más de dos centenares de empresas intervenidas y requisadas, apenas unas pocas industrias fueron expropiadas en uso de los resquicios legales. La gran mayoría de las incorporaciones de empresas al área de propiedad social (por lo que toca a su cuantía), fueron realizadas mediante aplicación de los mecanismos jurídicos tradicionales, principalmente la adquisición de establecimientos a través de la compra de sus acciones por algún organismo estatal. Desafortunadamente no se ocuparon más los resquicios legales, los cuales ciertamente habrían permitido

ensanchar y asentar debidamente medidas sólidamente fundadas.

A partir del inicio de 1972 empezó a hacerse presente una nueva dificultad en la formación del área social, que era el excesivo transcurso del tiempo sin que se hubiera logrado una legislación completa destinada a resolver todos los problemas que presentaban las medidas destinadas a ello.

El pensamiento del Gobierno popular fue que, conquistada la presidencia de la República, se abría la posibilidad de una fuerte propagación de las ideas de izquierda en el electorado nacional. Esta suposición se vio confirmada por el tan favorable resultado de las elecciones municipales de abril de 1971. Producido esto, la próxima etapa había de cumplirse en marzo de 1973, fecha fijada para las elecciones generales parlamentarias. Dentro de la izquierda nadie dudaba que para esa última fecha los partidos de izquierda habrían alcanzado amplia mayoría en todo el país. Compárese esto con la torva y antidemocrática posición derechista expresada por el líder de Patria y Libertad, Pablo Rodríguez Grez, en mayo de 1973, en declaraciones públicas ante la televisión, según las cuales "si en 1976 hay elecciones presidenciales, el marxismo obtendrá el 80 por ciento de los votos; por eso no es posible esperar hasta 1976, debemos actuar ahora". Era un claro llamamiento al golpe de Estado y a la cancelación de la vía electoral por parte de la extrema derecha. La idea de la izquierda era diversa: ella tenía confianza en una victoria suya en las próximas elecciones generales, en cuanto éstas se celebraran en leal confrontación democrática. Un triunfo de esa especie le daría la posibilidad de introducir en la legislación chilena las reformas necesarias para el cumplimiento de su programa, públicamente dado a conocer y discutido en todos los planos políticos del país.

Extraña paradoja: mientras la derecha buscaba la forma de desconocer los resultados electorales, la izquierda, confiada en el régimen democrático, esperaba un triunfo limpio en ellas para sus ideas. Quienes se anticipaban a pronosticar que la izquierda clausuraría el régimen democrático y no admitiría la realización futura de elecciones (se hablaba incluso de que las elecciones de 1971 serían las últimas que habría presenciado el país) vieron desmentidos sus augurios con el hecho de la realización normal de las elecciones generales de 1973. Sería la derecha la que, optando por un golpe de Estado, las impediría posteriormente, llegando hasta a quemar los registros electorales para cohonestar su falsa imputación de que las elecciones habían estado viciadas.

HASTA DÓNDE LLEGÓ LA UTILIZACIÓN DE LOS
RESQUICIOS LEGALES

Lo que se reclamaba de los resquicios legales era proporcionar los medios para introducir ciertos avances iniciales, que al cabo de poco tiempo serían consolidados por una legislación apropiada. Obviamente, ni el Presidente Allende ni sus colaboradores pensaron jamás en los resquicios legales como forma jurídica definitiva y completa; solamente estaban destinados a suplir la ausencia temporal de esta forma.

Si esto era así cuando recién empezó la aplicación de los resquicios legales con tanto éxito y apoyo jurídico, con mayor razón debía serlo cuando dos de las principales organizaciones jurídicas del país: los tribunales de justicia y la Contraloría, iniciaron ya en el año 1972, un ataque frontal e inmisericorde en contra de ellos, con la mira de impedir el avance democrático de las ideas de izquierda.

Los magistrados del Poder Judicial y el Contralor General de la República, arrastrados por su posición política conservadora, abandonaron el papel neutral que sus funciones les imponían y se valieron de éstas como de armas destinadas al descrédito de la función gubernativa. No les importó contradecir los principios que ellos mismos sustentaron antes en materia jurídica, bajo regímenes políticos que satisfacían sus tendencias ideológicas reaccionarias; lo único que procuraban era colaborar en la

tarea de oposición política que tenía por último fin exhibir al Poder Ejecutivo como un trasgresor de la ley, aunque para ello debieran torcer el recto sentido de ésta. Habían dejado de ser jueces o altos funcionarios encargados de servir al país y se habían transformado en serviles epígonos de los políticos que resistían a las transformaciones sociales. Iban a interpretar la ley, no como correspondía hacerlo según la hermenéutica establecida, sino como mejor conviniera a los partidos de oposición.

Felizmente hubo otros altos organismos jurídicos, insospechables en lo relativo a su eficiencia técnica y a la imparcialidad política de sus juicios, que confirmaron repetidamente el cumplimiento de la ley en las más importantes decisiones gubernativas que impugnó la oposición. Tal fue el caso del Consejo de Defensa del Estado, el cual emitió concienzudos informes jurídicos que probaban la absoluta legalidad de medidas como la expropiación de industrias para constituir el área de propiedad social y como la compra de acciones de Bancos por el Estado a fin de consumir la estatización bancaria. También fue el caso del Tribunal Constitucional, suprema jurisdicción encargada constitucionalmente de resolver los conflictos que surgieran entre el Presidente de la República y el Congreso durante la actuación legislativa (arts. 78a a 78c de la Constitución). Este alto Tribunal —integrado por cinco miembros, de los cuales dos eran designados por la Corte Suprema y los restantes por el Presidente de la República con acuerdo del Senado, lo que garantizaba su independencia en relación con las intenciones gubernativas— conoció de diecisiete conflictos de esa especie y, en proporción abrumadora de ellos, decidió que era el Presidente y no la mayoría opositora del Congreso quien había cumplido debidamente con las normas aplicables. Todos sus fallos, salvo uno, fueron dictados por unanimi-

dad o por 4 votos contra 1, lo que demuestra que fueron expedidos con el apoyo de no menos de uno de los Ministros de la Corte Suprema.

Los abogados sabemos muy bien para ganar una disputa no basta con tener la razón, sino que es necesario que ésta nos sea reconocida por quien está facultado para decidir. No faltaban, respecto de los resquicios legales, argumentos que demostraran su existencia y validez jurídicas; más bien sobraban, pero la terca actitud de tribunales parcializados y determinados por animosidades políticas irrefrenables, iba a transformar cada caso de aplicación de ellos en una discusión interminable y enconada, en la que se usaban toda clase de argucias y artimañas para hacer prevalecer el ataque a las ideas de avanzada. Fue posible demostrar —como ya se dijo— que tanto la Corte Suprema como el Contralor cambiaron las interpretaciones jurídicas que ellos mismos habían formulado con fecha anterior a la aplicación de los resquicios legales, con el fin preciso de presentarlos como desbordes ilegales del Ejecutivo.

Todo esto conducía a la aplicación del mayor número posible de trabas para el empleo de esas normas jurídicas. Y como los sistemas jurídicos no han sido previstos para tensiones tan extremas, en más de una oportunidad se llegó a puntos en los que quienes estaban en pugna topaban con obstáculos, especialmente de forma, más allá de los cuales no se podía penetrar. Los conflictos de competencia estaban regulados en Chile por escasos preceptos legales, alguno de ellos desconocido por la Corte Suprema, los que resultaban incapaces de resolver la amplia y muy teñida gama de variadísimos conflictos que surgieron en la práctica.

Tanta pasión y vehemencia eran empleados en contra de las medidas del Gobierno, no para buscar la

mejor interpretación y aplicación de las leyes, sino con el fin bastante más menguado de hacer creer a la opinión pública que el Presidente de la República atropellaba la Constitución y hollaba el régimen jurídico. La finalidad indicada se transparentaba nítidamente en innumerables piezas jurídicas, fueran ellas sentencias, informes o resoluciones provenientes de los tribunales o de la Contraloría. Todo se dirigía conscientemente a provocar el desprestigio del Presidente de la República, atribuyéndole pretendidas violaciones del marco legal, a sabiendas de que la violación no había existido. De lo que se trataba era de ir preparando un ambiente público que permitiera más adelante lanzar en contra del Presidente Allende acusaciones políticas graves que condujeran a su deposición como gobernante. La oposición no se andaba con chicas; con apoyo norteamericano avanzaba en su plan, dispuesta a crear apariencias que permitieran llegar al derrocamiento de Allende por la vía de imputarle el quebrantamiento total del régimen de derecho. Es lo que se denominó “el golpe blanco”.

Como apéndice II de esta obra, aparece al final de estas páginas mi artículo titulado “El difícil camino de la legalidad”, publicado en marzo de 1972 en la *Revista de la Universidad Técnica del Estado*, N° 7, en el que proporcioné más detalles acerca de esta inusual lucha.

Al concluir 1971 me di cuenta de los extremos a que podía conducir tan amplio y frontal antagonismo entre las dos grandes corrientes de opinión en que se había dividido tan hondamente la opinión pública chilena. Resolví exponerle al Presidente Allende mi opinión acerca de que había llegado a tornarse inviable el esfuerzo para adelantar con éxito en el cumplimiento del programa del gobierno, apelando a la utilización de los resquicios legales. No era posible mantener una vía que cada vez des-

pertaba —aún cuando con muy malas razones— mayor resistencia de parte de un sector muy influyente del país y que empezaba a significar para el gobierno un costo político bastante alto, puesto que, debido a una buena organización y a muy superiores medios de comunicación de masas, el hombre común no afiliado a la izquierda empezaba a dar crédito a la propaganda de la derecha.

Me pareció que era necesario abandonar las discusiones de carácter jurídico y que había de buscarse una solución que éstas no proporcionaban, acudiendo a medidas de índole política. No me era fácil plantear un cambio de frente en momentos en que arreciaba la intensidad de la lucha. Pero, por otra parte, el Presidente debía saber claramente que su propio asesor jurídico le sugería dejar de mano la discusión legal. Y también debían saberlo los dirigentes de los partidos de izquierda. La ocasión apropiada brotó de mi artículo “El difícil camino de la legalidad”, al que acabo de hacer mención. La dificultad estaba en abordar la materia de manera pública, sin que ese planteamiento se convirtiera en una nueva arma para la oposición. Me pareció encontrar el justo término en dos frases de dicho artículo en las que había afirmado: “Hemos mostrado hasta aquí, en un cuadro objetivo y general, las escasas posibilidades que el sistema jurídico nacional ofrece al plan de gobierno...” y “...el camino de las transformaciones revolucionarias directas queda impedido en una gran medida y pasa a hacerse perceptible el peso opresivo de esa legalidad *burguesa*, destinada a amparar y a sostener *su* sistema social. A lo anterior debe agregarse que cada vez va quedando más cubierto, por su utilización máxima, aquel campo que permiten las actuales disposiciones legales aprovechables como instrumentos de transformación, fuera de que —simultáneamente— lo estrechan interpretaciones judiciales o de la Contraloría”.

La utilización máxima a que aludía esta última frase era la del aprovechamiento jurídico y no la aplicación más o menos profusa de los resquicios legales en casos concretos de extensión del área social chilena, la que, como dije, fue escasa.

En suma, estábamos tocando fondo en el aprovechamiento jurídico de los resquicios legales, por lo que debía variarse la ruta. Claro está que al pensarse en un nuevo rumbo, ahora sin carácter jurídico, mi consejo ya no era válido. Ahora le tocaba a los políticos.

Dicho artículo se difundió mucho; personalmente me preocupé de que llegara a manos de los dirigentes políticos de gobierno.

Pienso que nadie, no obstante los eufemismos exigidos por el ambiente de gran tensión política existente, podría haber dejado de comprender el sentido de esas frases. En el fondo, se trataba de que "El difícil camino de la legalidad" se había transformado, ya a fines de 1971, en un simple callejón sin salida.

El recurso a ciertas vías legales pudo haber estado disponible durante los primeros meses del nuevo gobierno. El desconcierto creado por la derrota política y por el fracaso del plan montado por la CIA para impedir el acceso al poder del Presidente Allende, había debilitado la voluntad de lucha de la derecha. A ello se sumó la ignorancia de ésta acerca de la posibilidad de que la izquierda utilizara aquellas vías, lo que aumentó su turbación.

A fines de 1971 la derecha se había reorganizado y había avanzado mucho camino en su alianza con la Democracia Cristiana. Desde esta fecha, la aplicación tergiversada de la ley con el fin de apoyar a los enemigos políticos del gobierno de Allende, por parte de los tribunales y de la Contraloría, abandonó hasta las apariencias de una aplicación imparcial de la ley.

Perdido ya todo pudor por parte de esos organismos encargados de aplicar la ley, la posición del Gobierno de izquierda se debilitó notablemente. Porque si bien los marcos legales significan siempre un límite para las posibilidades de acción de un Ejecutivo que encara la tarea de introducir cambios profundos en una sociedad, al mismo tiempo le proporcionan una defensa en contra de quienes pretenden desconocer su legitimidad. En toda legislación —y no faltaban en la chilena— existen preceptos que impiden ataques ilegales a la estabilidad del gobierno y que sancionan enérgicamente a quienes se alzan en contra de éste. Incorporados abiertamente los tribunales a la pugna política por el lado de la oposición, el gobierno quedó privado de hecho de la protección jurídica que ellos estaban obligados a darle. De los cientos de atentados terroristas y de todo orden que perpetró la oposición en esos años, algunos de ellos con resultados de muerte de gente inocente, ni uno solo fue debidamente investigado —y mucho menos sancionado— por los tribunales plegados a la subversión. El gobierno legítimo quedaba, en consecuencia, imposibilitado para avanzar hacia sus metas y además privado de la protección que la ley tiene prevista para todo gobierno. En adelante, todo el que quisiera podía tirar a mansalva contra el gobierno y sus personeros. La oposición supo aprovechar, por cierto, tan inaudita ventaja.

En suma, al ceñirse estrictamente a la ley —como lo hizo— el Presidente Allende se sometió a todas las restricciones que ella impone a los gobernantes, pero no tuvo, en cambio, la retribución de verse defendido por el sistema jurídico imperante.

Muy pocos conocen un episodio de esa época que prueba la adhesión de Salvador Allende al régimen de derecho. Ante tanta maniobra obstructiva ocasionada por

la acción de los tribunales y del Contralor, el gobierno, en lugar de denunciar al país este planificado sobrepasamiento por aquéllos de sus atribuciones, como actos francamente atentatorios en contra de la legalidad y como actuaciones de manifiesto sentido subversivo y, por ende, delictuosos, dio un nuevo paso que demuestra su empeño por conservar la institucionalidad establecida, hasta el límite de sus posibilidades. A fines de 1972 el Ejecutivo solicitó al Consejo de Defensa del Estado una fórmula jurídica que le permitiera proseguir normalmente la tarea gubernativa. En informe N° 647, de 6 de diciembre de 1972, emitido por dicho consejo con la aprobación de la unanimidad de sus integrantes, se indica que son escasísimas las formas que existen para resolver el problema, atendida la actitud de los tribunales y del Contralor, pues la únicas viables habrían de requerir el consentimiento de las directivas empresariales, ya enteramente obstinadas en su propósito de hacer imposible al gobierno legítimo el ejercicio de sus facultades. No hay, por consiguiente, fórmulas practicables.

Esta consulta jurídica del gobierno de Allende es una demostración del grado hasta el cual habían llegado los tropiezos pseudo jurídicos opuestos por el Poder Judicial y el Contralor y de los sacrificios que ese gobierno estuvo dispuesto a hacer para salvar a la democracia chilena. Todo ello sin contar con que prueba la escrupulosa voluntad gubernativa de ajustarse a las reglas jurídicas pertinentes hasta el extremo posible.

La labor desarrollada por el gobierno de Allende para una transformación de las estructuras económicas chilenas, constituyó un esfuerzo gigantesco, si se le juzga por los resultados alcanzados y por los escasísimos instrumentos de que disponía. Fue, precisamente, la sinceridad de este esfuerzo lo que levantó la decisión del gobierno

norteamericano y de los grupos políticos y económicos afectados de sobrepasar cualquier límite en la oposición a aquél gobierno. En el hecho el gobierno popular avanzó en el cumplimiento de su programa económico mucho más allá de lo que habría podido imaginarse, considerando la falta de mayoría parlamentaria de apoyo, los estrechos límites que concedía el orden jurídico burgués y la notoria escasez de cuadros técnicos y administrativos apropiados.

En cambio, la izquierda fracasó en su plan de movilizar al pueblo hacia la conquista del poder, movilización que debió gestarse conjuntamente con aquella tarea y que, de haberse llevado a cabo, habría proporcionado el aparato de apoyo contra la furiosa reacción de la burguesía. Una participación real, organizada y sostenida por el pueblo, habría permitido afrontar y anular la corrosiva actividad opositora planificada, impulsada y costeadada por los EE.UU.

El gobierno de Salvador Allende se puso a sí mismo un límite ceñidísimo cuando asumió el compromiso irrestricto de sujetarse exclusivamente a los moldes institucionales y a la vías legales para alcanzar el logro de propósitos que eran de índole revolucionaria. Indudablemente tiene este último carácter obtener "un traspaso del poder político y económico de los antiguos grupos dominantes a los trabajadores, campesinos y sectores progresistas de las capas medias"... "poner en práctica un nuevo modelo de Estado, de economía y de sociedad"... "reemplazar el modo de producción capitalista mediante un cambio cualitativo de las relaciones de propiedad y una redefinición de las relaciones de producción" y construir "una nueva economía" orientada hacia el socialismo.

Debe agregarse que no es suficiente, tampoco, disponer de preceptos legales que admitan, aunque limitadamente, efectuar algunos cambios en las estructuras

económico-sociales, si los organismos jurídicos encargados de aplicarlos, especialmente los tribunales de justicia, se hallan en poder de la reacción. Porque cuando éstos vean que las tensiones sociales se extreman, deformarán el recto sentido de esos preceptos y los aplicarán torcidamente, con el fin de llevar la declaración del derecho —que a ellos les toca— a un punto mucho más retrasado que la verdadera significación de la ley vigente. Un simple juego de malabarismo jurídico permitirá a esos organismos sostener que dice negro donde la ley escribe blanco, y con ello impedirán de hecho que ésta pueda ser utilizada por las fuerzas populares. Esto significa que si se quiere aprovechar el sistema legal imperante para avanzar hacia modificaciones sustanciales del régimen no bastará tener la razón jurídica, porque ésta será negada.

La derecha y sus aliados son inteligentes, astutos e inescrupulosos. Jamás serán vencidos por fuerzas de izquierda que caigan en sus trampas o que acepten combatir en el terreno que ellos mismos han elegido. Son capaces de manipular la legalidad y cuentan para ello con los medios y los hombres apropiados.

En virtud de una acción concertada de los tribunales y de la Contraloría, la exigencia de legalidad a la que fue sometido el gobierno de Allende fue enteramente diferente y mucho más rígida que la que esos mismos órganos públicos habían impuesto sobre los anteriores gobiernos chilenos, fueran ellos de derecha o de centro. En tales condiciones, quedaba cerrado el camino para que pudiera avanzarse hacia metas transformadoras del sistema. La legalidad, así distorsionada por la interpretación abusiva de órganos que en la lucha política se sumaban a los enemigos del gobierno, se convertía en un obstáculo insalvable para el cumplimiento siquiera parcial del programa de los partidos de izquierda.

Impulsando los hechos en esta forma, la oposición derechista-demócrata cristiana se proponía hacer imposible el gobierno del Presidente Allende, privarlo de toda salvaguarda legal y arrastrarlo hacia acciones de fuerza. Ciertamente que la derecha tuvo el propósito de paralizar el gobierno de Allende (lo había hecho ya en 1891 con el gobierno de Balmaceda), para obtener que éste se declarara dictador. No lo consiguió.

Lo que se ha expuesto contradice la tesis de políticos y juristas que sostienen que la democracia es una vía abierta a cualquier cambio y que los regímenes jurídicos liberales permiten una evolución de su contenido conforme a sus propias reglas. La verdad es que esos cambios solamente pueden prosperar por esos caminos en los casos en que ellos no resultan excesivamente incómodos para las clases dominantes o contrarios a sus intereses más esenciales. A tal punto es esto cierto, que podría invertirse la proposición sin mengua de su verdad, pues puede afirmarse que si llega a imponerse en un momento dado una modificación al régimen socio-económico por vía legal, es porque mediante ella las clases dominantes no se sienten afectadas en lo que es vital para ellas. Jamás lo permitirán si mella en forma directa su poder, y en este caso, los mismos políticos y juristas que alaban esas ventajas de las democracias o que exaltan las posibilidades que conceden pacíficamente las vías de derecho, serán los primeros en elaborar descaradamente fórmulas, interpretaciones y argumentos destinados a cerrarles el paso.

CAPÍTULO XI

BALANCE FINAL DE LOS RESQUICIOS LEGALES

Una breve síntesis de lo expuesto en las páginas precedentes servirá para poner una última precisión en el tema.

1. Los resquicios legales fueron preceptos poco conocidos, pero vigentes y válidos. No obstante, ellos fueron presentados con bastante éxito por los opositores al gobierno de Allende como preceptos inexistentes, derogados o viciosos, a los cuales no era lícito acudir.

2. Pese a los inauditos esfuerzos de dicha oposición para desprestigiarlos, nunca hubo una impugnación jurídica seria y fundada que pudiera esgrimirse en contra de ellos. Mientras más se les analizó y examinó por los más altos cuerpos jurídicos del país, más de manifiesto quedó que eran textos disponibles y legítimamente aprovechables para los pasos iniciales del gobierno de Allende.

3. Cuanto funcionario u organismo público se ha ocupado de ellos, ha debido admitir —sin apelación posible— que las normas que los componen constituyeron reglas legales obligatorias del sistema jurídico chileno.

4. Dichos resquicios fueron impugnados ante todo por razones de antagonismo político y, posiblemente, también por reacción de amor propio de los opositores a Allende, antes que por razones jurídicas; pues tal oposición a Allende organizó el principal ataque en contra de

éste en la imputación de que estaba quebrantando gravemente el ordenamiento jurídico nacional y el Estado de derecho, como manera de lograr el derrocamiento final de Allende por vías extralegales. Este propósito fracasó totalmente, si se le mira desde un punto de vista jurídico.

5. Cuando el Presidente Allende empezó a aplicarlos, ya en noviembre de 1970, ellos constituyeron una sorpresa para los asesores jurídicos de la derecha, pues no los conocían.

6. El Partido Demócrata Cristiano adoptó una actitud inicial por lo menos ambigua respecto de la aplicación de los resquicios legales: primero los ignoró, luego pareció aceptarlos y finalmente procuró eliminarlos mediante un proyecto de reforma constitucional muy desafortunado, que condujo a una notoria acentuación de la discordia política y que, verosímilmente, fue una de las causas determinantes de la crisis final de la democracia en ese período.

7. La utilización de los resquicios legales proporcionó al Presidente Allende un marco inicial apropiado para desarrollar el área social de la economía y le permitió poner en marcha las primeras medidas para el cumplimiento de su programa. De otro modo habría sido de temer un estallido de violencia social.

8. Los resquicios legales pasaron a convertirse en un símbolo de las violaciones constitucionales y legales en las que la oposición esperaba sorprender al Presidente. Por ello fueron magnificados y utilizados profusamente en plano puramente político, carente de fundamentos jurídicos.

9. Es preciso reconocer que, a pesar del detenido esclarecimiento jurídico que se realizó en esa época, acerca de que los resquicios legales estaban conformados por preceptos legales vigentes y válidos, en el plano po-

lítico no se obtuvo igual reconocimiento. Es ésta, probablemente, la razón por la cual muchos asocian a esos resquicios, aún hoy, con aplicaciones fraudulentas, abusivas o distorsionadas de la ley, asumiendo de este modo una apreciación enteramente equivocada del problema.

10. Analizados jurídicamente los resquicios legales, en forma técnica y objetiva, se llega a captar su verdadero carácter: medidas hábiles e imaginativas, casi olvidadas, indiscutibles por lo que se refiere a la existencia, vigencia y validez de las normas jurídicas que las conformaron y plenamente apropiadas para ser utilizadas en la forma en que lo hizo el Presidente Allende.

ULTÍLOGO

EL GENERAL PINOCHET RECONOCE LOS RESQUICIOS LEGALES

He concluido una explicación razonada de lo que fueron los llamados resquicios legales y he mostrado el enorme esfuerzo aplicado por los adversarios políticos del Presidente Allende para presentarlos como expresión genuina de la irregularidad jurídica y del torcido camino que habría buscado Salvador Allende para realizar sus planes de gobierno.

Comprendo, por ello, el asombro que tendrá que dominar a quienes se plegaron a tal postura, cuando sepan que el propio general Pinochet y la Junta Militar de Gobierno que él impuso reconocieron la existencia y eficacia jurídicas de los resquicios legales y, al parecer, hasta los tuvieron guardados para un uso eventual de ellos.

En efecto, el 2 de setiembre de 1980, Pinochet y la Junta dictaron un decreto-ley (ahora resulta que los decretos leyes no eran normas tan viciadas) mediante el cual derogaron el D.L. 520 de 1932. En efecto, el decreto-ley Nº 3477, de la fecha indicada, declaró derogado dicho D.L. 520 por obra de un texto que lleva las firmas del General Pinochet, del almirante José T. Merino, del Director General de Carabineros César Mendoza, del general Fernando Matthei y del ministro Sergio de Castro.

Una derogación tiene una precisa significación en el plano jurídico: constituye una expresión de la voluntad

de dejar sin efecto, de suprimir o de abolir un texto legal. Por consiguiente, una derogación supone siempre que hay un texto legal existente y eficaz que deja de existir, pero que antes y hasta ese mismo momento estuvo presente y activo. Hasta un lego sabe que no se puede matar a lo que estaba ya muerto. En consecuencia, tampoco puede derogarse lo que no existió o lo que ya tenía perdido su valor o su eficacia.

Por ende, al derogar el decreto-ley N° 520 de 1932, la Junta de Gobierno entendió (y ello va implícito en su mandato), que este decreto había estado subsistiendo aún en setiembre de 1980, esto es, muchísimos años después que lo aplicara el Presidente Allende.

Ninguno de aquellos que intervinimos en las discusiones sobre existencia, vigencia y validez del D.L. N° 520 ya citado, imaginamos jamás que tanto debate iba a concluir con la sanción pública de su vigor y eficacia por parte de la dictadura militar. ¡El General Pinochet declarando que los resquicios legales habían perdurado largos años después de tan ardorosa pugna y que estaban en aptitud para ser aplicados, aún por el Gobierno Militar, mucho tiempo después de la disputa de 1970 a 1973!

La verdad es que nunca soñé un espaldarazo de esta especie.

Esa derogación tiene, por otra parte, sus singularidades. La primera es que la derogación aparece escondida dentro de más de la treintena de preceptos que integran un decreto-ley misceláneo, lo que hace que el acto derogatorio, del cual podría haberse jactado el Gobierno Militar por significar el término definitivo del vilipendiado D.L. 520, pase enteramente desapercibido para el país, siendo que pudo significar un día de gloria para los conceptos e ideas que esa Junta manejaba.

La segunda es que se advierte una dilatada espera antes de que se proceda a la derogación —siete años—, lo que podría significar que se quiso contar con los preceptos pretendidamente viciados, tal vez para utilizarlos en caso necesario durante los primeros años del Gobierno Militar. ¿Fueron acaso los resquicios legales una carta que el Gobierno Militar guardó en su manga para tenerla disponible? Es una posibilidad, porque la verdad es que si se hubiera tratado de acabar con disposiciones antijurídicas, no habría sido necesario esperar tan largos años. Algo raro flota en el ambiente de esa derogación, aparentemente inconciliable en su forma con el resto del discurso de quienes derrocaron a Allende.

¡Extraña suerte la de los resquicios legales: hasta en su último aliento creándole dificultades, dudas y problemas a la derecha y a sus sostenedores!

VÍAS LEGALES PARA AVANZAR HACIA EL SOCIALISMO

(Publicado en *Revista de Derecho Económico*, Octubre de 1971,
N^os 33 y 34, Santiago de Chile)

Para muchos resulta inexplicable que el Presidente Allende y su gobierno hayan podido poner en práctica importantes puntos programáticos de la Unidad Popular, preparando con ello el ulterior tránsito de Chile al socialismo, valiéndose de normas legales provenientes de regímenes de corte capitalista o simplemente reformista. Al respecto es importante puntualizar que en los escasos meses que hasta ahora lleva el nuevo gobierno, no ha sido promulgada ninguna ley que altere en medida apreciable el sistema legal vigente en Chile y que tampoco pueden hacerse imputaciones valederas de que este gobierno haya conculcado la legalidad con sus medidas económico-sociales¹.

¿Cómo ha sido posible imprimir un rumbo profundamente transformador a las condiciones económico-sociales dentro del marco jurídico de una sociedad netamente burguesa, como lo fue hasta noviembre último la chilena?

Esto es lo que quisiéramos responder en estas líneas.

La cuestión es de la más alta importancia práctica para la suerte de los planes gubernativos. Para comprobarlo pensemos solamente dos cosas. 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

¹ Hasta el momento la única acusación de violación legal formulada sería y responsablemente por la oposición al gobierno de Unidad Popular ha sido la acusación constitucional entablada en la Cámara de Diputados en contra del Ministro de Justicia. Pero dicha acusación —rechazada por la Cámara indicada— versaba sobre materias ajenas a las medidas de carácter económico social, que son las que interesan aquí.

mayoría necesaria para renovar a fondo los esquemas jurídicos vigentes e imponer una legislación de avanzada. Enseguida, 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".

Al plantear esta cuestión no nos proponemos entrar en otro tema tanto o más importante que el anterior, que sería la dilucidación de si es posible alcanzar plenamente un auténtico socialismo por la vía del respeto de moldes jurídicos emanados de hombres e instituciones que consideraron al socialismo como un sistema absolutamente repudiable y que organizaron el país precaviendo que no llegara jamás a caer en él.

Solamente queremos explicar los resortes legales ya existentes que el gobierno de la Unidad Popular ha utilizado para cumplir sus propósitos, sin sobrepasar cauces legales que, como sistema, fueron dados precisamente para poner atajo a cualquier intento de alterar la institucionalidad capitalista y burguesa².

En síntesis podría avanzarse que tales resortes legales han sido hallados principalmente, bien en disposiciones legales olvidadas que habían sido dictadas por regímenes que durante breves períodos hicieron esfuerzos por cambiar las estructuras económico-sociales del país, bien en preceptos promulgados en épocas en que sin procurar tales cambios se trató de proporcionar al Poder Ejecutivo facultades más amplias, atribuyéndole poderes discrecionales y no reglados rigurosamente, bien mediante la utilización por el Estado, como órgano actualmente capacitado para actuar en la vida económica sea por sí mismo, sea por medio de organismos dependientes de él, de la misma libertad económica que sustentan los impugnadores del socialismo.

LOS PRECEPTOS OLVIDADOS

Durante los escasos cien días que duró en Chile la frustrada "República Socialista" instaurada de facto como consecuencia del golpe militar de 4 de junio de 1932, se dictó una legislación en extremo abundante, casi toda ella inspirada en la idea de favorecer a las clases populares. Fue una legislación irregular, puesto que prescindió del

² Circunscribimos el análisis a las medidas ya puestas en práctica o, cuando menos, anunciadas por el actual gobierno.

Congreso Nacional y emanó exclusivamente de las sucesivas "Juntas de Gobierno" o del Poder Ejecutivo de facto que más adelante encabezó un "Presidente Provisional de la República", no obstante versar sobre materias de aquellas en las que la Constitución exige ley dictada con el concurso de todos los órganos que en Chile integran el Poder Legislativo: Cámara de Diputados, Senado y Presidente de la República legalmente elegido. Ella se expresó en casi siete centenas de "Decretos-Leyes" (porque se extendían a materias propias de leyes no obstante originarse en la exclusiva voluntad del Poder Ejecutivo de facto), en los que se legisló sobre las más variadas materias, la mayor parte relativas a problemas sociales y económicos de la época.

Derrocado el gobierno de facto y restablecida la normalidad constitucional, surgió el grave problema jurídico de si debía desconocerse toda aquella legislación irregular o si debía reconocérsele eficacia. Y si bien connotados juristas de la época rechazaron su valor, en la práctica tanto los tribunales como el legislador constitucional la tuvieron como una realidad que no podía ser negada. Fueron aplicados esos decretos-leyes y enseguida fueron modificados o derogados mediante leyes y con ello se les admitió como normas reales y existentes, irregulares en su origen, pero modificables solamente por una ley, y, por ende, socialmente obligatorios en sus mandatos en tanto no fueran alterados o derogados por el Poder Legislativo constitucional.

Uno de esos Decretos-Leyes, el que llevó el N° 520, de 30 de agosto de 1932, entre otros, pervive hasta hoy. Ciertamente es que ha experimentado variaciones en su texto original: la entidad que él creaba, llamada primitivamente Comisariato General de Subsistencias y Precios, con nombre que denota su intención y la inspiración de quienes lo elaboraron, se llama hoy Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO), después de haberse denominado hasta hace varios años Superintendencia de Abastecimientos y Precios.

Las modificaciones introducidas legalmente a dicho Decreto-Ley N° 520, abundantes a lo largo de los años posteriores a su dictación, constituyen ciertamente, fuera de la reiterada aplicación por los tribunales de algunos de sus artículos, una confirmación legislativa y jurisprudencial inamovible de su eficacia. Tantas fueron esas modificaciones legales que en 1953 se expidió un texto refundido (Decreto N° 1262 de 1953). En 1966, por mandato del artículo 167 de la Ley N° 16.464 del mismo año, parte importante de sus disposiciones fueron incorporadas a un "texto revisado y refundido"

de la legislación económica sobre costos, precios y abastecimientos de bienes y servicios de primera necesidad.

Los preceptos vigentes de aquél primitivo Decreto-Ley Nº 520, poco conocidos y recordados hoy, constituyen instrumentos de gran importancia para imponer en nuestra economía una ordenación que facilite el tránsito al Estado Socialista.

LAS EXPROPIACIONES INDUSTRIALES

Conforme al texto vigente de la Constitución Política "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" (Art. 10, Nº 10).

Salvo algunas leyes destinadas a la expropiación de bienes específicos, parecía no existir en Chile ningún precepto que permitiera de una manera más o menos general realizar expropiaciones de medios de producción o distribución de bienes constituidos por fábricas a empresas industriales o comerciales. Había varias leyes generales de expropiación, pero todas ellas referidas única y exclusivamente a bienes raíces o fincas, que podrían ser necesarias para construcción de caminos o vías férreas, para instalaciones militares, para apertura de calles, para remodelación urbana o para construcciones habitacionales. Las leyes más recientes Nº 15.020 de 1962 y la Nº 16.640 de 1967, habían legislado sobre expropiaciones de bienes raíces para la reforma agraria. Los medios de producción no agrícolas parecían, así, haber quedado sustraídos en Chile a las posibilidades legales de expropiarlos para ser explotados por el Estado.

La verdad es que tal idea era equivocada. Perdidas dentro de una legislación tan desordenada, inorgánica y farragosa que hace ya años la denunciemos como tal³, subsistían cinco artículos de aquel lejano Decreto-Ley Nº 520 que declaraban de utilidad pública y, por consiguiente, susceptibles de expropiación en circunstancias determinadas, a los predios agrícolas⁴ y a "las empresas industriales y de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distri-

³ Ver mi artículo "La Crisis del Sistema Legal Chileno", publicado revista *Mensaje* Nº 134, correspondiente a noviembre de 1964.

⁴ El artículo 66 del Reglamento de Reforma Agraria Nº 9, de 6 de marzo de 1963, eliminó expresamente a los predios agrícolas de estas disposiciones, con lo que reconoció, una vez más, la eficacia del resto de los textos correspondientes.

bución de artículos de primera necesidad"⁵. Eran los artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del referido D.L. Nº 520.

Nunca habían sido aplicados en los casi cuarenta años transcurridos desde su dictación. Todavía más, no se sabe si por olvido o intencionalmente, no aparecieron todos esos artículos en el Decreto Nº 1379, dictado en octubre de 1966 en uso de la autorización que dio la Ley Nº 16.464 del mismo año para revisar y refundir la legislación de tipo económico concerniente directamente a la entidad que hoy se denomina Dirección de Industria y Comercio. Solamente se incorporaron a este decreto los artículos 5 y 6 antes citados (que llevaron los números 64 y 65). Los demás, indispensables para su comprensión y debida aplicación y en tan estrecha relación con ellos, fueron eliminados. Lo extraño es que la Contraloría General de la República no observara ni reparara la omisión.

Es explicable, por consiguiente, que cuando el gobierno de Unidad Popular decretó el 1º de diciembre de 1970 su primera expropiación industrial, la de Fábrica de Paños Bellavista-Tomé, la generabilidad de los abogados y entendidos exteriorizaran la mayor extrañeza, e indagaran sobre el fundamento legal de la medida, que desconocían⁶.

De acuerdo con las disposiciones aludidas, que figuran también como artículos 4, 5, 6, 7 y 8 del Decreto Supremo Nº 1262 del año 1953 del Ministerio de Economía (que fija el texto refundido del primitivo D.L. Nº 520 y sus modificaciones hasta esa fecha), la expropiación de empresas industriales y de comercio y establecimientos dedicados a la producción y distribución de artículos de primera necesidad procede por las causales siguientes:

a) Por mantenerse en receso el respectivo establecimiento industrial o comercial. Estar en receso significa que se haya producido cesación o paralización de las actividades propias del establecimiento.

⁵ Las disposiciones legales existentes son amplias en cuanto a la posibilidad de atribuir el carácter de artículo de primera necesidad a cualquier bien o servicio. Tanto es así, que actualmente se reconoce tal carácter a los televisores, automóviles, entradas de cine y espectáculos deportivos, etc.

⁶ En editorial del diario *El Mercurio* de 5 de diciembre de 1970 se hacen comentarios sobre dicha expropiación que revelan gran desorientación sobre el apoyo legal de ella. Se llega hasta a solicitar que se hagan públicos los informes jurídicos previos para que pueda apreciarse su "procedencia legal". En las semanas siguientes a esa expropiación, abogados y asesores jurídicos de diversos organismos empresariales indagaban afanosamente en diversas oficinas públicas sobre los fundamentos de la medida adoptada.

b) Por no cumplir un productor con la obligación de producir o elaborar en su establecimiento, empresa o explotación artículos declarados de primera necesidad en las cantidades, calidades y condiciones que determine el Presidente de la República.

c) Por negarse injustificadamente un productor a mantener un ritmo normal de producción, produciendo deficiencias en el abastecimiento de la población.

d) Por mantener un productor o un distribuidor mayorista "stocks" ocultos de artículos de primera necesidad, con el mismo efecto de deficiencias en el abastecimiento de la población.

e) Por especular el productor o distribuidor mayorista con los precios de artículos de primera necesidad, produciendo con ello deficiencias en el abastecimiento de la población.

Las dos primeras causales son originarias del D.L. Nº 520 de 1932, pero las tres últimas le fueron adicionadas por el Art. 154 de la Ley Nº 16.464, dictada en abril de 1966, la cual, de paso, vino a consagrar una vez más el reconocimiento del Poder Legislativo a las disposiciones de aquel Decreto-Ley.

En todos estos casos Dirinco está autorizada para tomar posesión inmediata de los bienes expropiados y para explotarlos directamente.

Puede apreciarse la amplitud de los preceptos que autorizan expropiaciones en el ámbito industrial y cómo algunos de ellos (especialmente el señalado antes con la letra b), otorgan al Poder Ejecutivo facultades discrecionales que éste puede ejercer con considerable margen de libertad.

UNA PLANIFICACIÓN ESTRICTA DE LA ECONOMÍA INDUSTRIAL

El mismo Decreto Ley Nº 520 de 1932, con sus modificaciones y versiones posteriores antes indicadas, concede a organismos estatales directamente dependientes del Presidente de la República, un conjunto muy vasto de atribuciones que permitirían una ordenación y una planificación de las más importantes empresas industriales y comerciales del país a escala nacional y con arreglo a las directivas económicas que quiera imprimir el Jefe de Estado.

En el párrafo anterior hemos hecho referencia a una que, debidamente utilizada, podría llegarse a convertir en el más poderoso instrumento de una transformación de la economía nacional en una economía socialista. Es aquella que se contiene en el Art. 6º del

Decreto-Ley Nº 520 y que permite al Presidente de la República "imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine", bajo sanción de expropiación. Pese a la antigüedad de este precepto, no hemos encontrado rastros de que alguna vez haya sido aplicado por los gobiernos anteriores.

Pero fuera de ella existen muchas otras que pueden ser empleadas para alcanzar una socialización de la economía. Entre las principales mencionemos:

a) La facultad de revisar toda clase de contabilidades, documentos y datos estadísticos, la de exigir a los comerciantes e industriales declaraciones juradas sobre cualquier operación relativa a producción, existencia o distribución de productos y la de pedir cuenta sobre las existencias que tengan en bodega o aduanas y sobre siembras y cosechas (Arts. 13, 24 Nº VI y 45 del Decreto Nº 1379).

b) La facultad de reglamentar la libre circulación de cualquier clase de productos alimenticios y de fijar los requisitos conforme a los cuales deba hacerse (Art. 30 del mismo Decreto).

c) La facultad de limitar el número de establecimientos dedicados al comercio de artículos de primera necesidad cuando por exceso contribuyan a encarecer el precio de las subsistencias (Art. 39 del Decreto mencionado).

d) La facultad de señalar el mercado que un productor y/o un intermediario mayorista deba abarcar, con el fin de estimular o proteger una determinada región y evitar gastos de transporte (Art. 47 Nº I de ese Decreto).

e) La facultad de imponer a cualquier intermediario la obligación de distribuir y vender ciertos productos (Art. 47, Nº VI del Decreto).

f) La facultad de determinar los intermediarios que se utilizarán en la distribución de determinado producto (Art. 47, Nº II de ese Decreto).

g) La facultad de limitar o prohibir la exportación de artículos de primera necesidad, cuando sean necesarios para el consumo de la población nacional (Art. 40, Nº V del mismo Decreto).

h) La facultad de establecer el racionamiento de artículos de primera necesidad o de declarar su estanco total o parcial (Art. 41 del Decreto). El estanco consiste en la reserva exclusiva para el Estado de la venta de cierta clase de artículos; decretado éste nadie, salvo el Estado, puede expender ese artículo.

Entre las atribuciones que se confieren a la Dirección de Industria y Comercio (DIRINCO) figuran:

a) La de determinar preferencia para su acarreo por las empresas de transportes fiscales y particulares a ciertos artículos de primera necesidad (Art. 43 N° I del Decreto N° 1379).

b) La de requisar y vender por cuenta de sus dueños a los precios normales los artículos de primera necesidad que sean acaparados, ocultados o cuya venta al público sea negada (Art. 43 N° VI del Decreto citado).

c) La de establecer almacenes reguladores destinados a vender al público artículos de primera necesidad a los precios debidos, pudiendo ocupar gratuitamente con este fin cualquier local fiscal o municipal (Art. 46 del Decreto).

d) La de obligar a los productores a realizar ventas directas a las cooperativas o a las centrales de compras (Art. 47 N° III del Decreto).

Todas estas facultades legales dan origen a severas sanciones en caso de ser desobedecidas o desconocidas. Ellas pueden consistir en multas (Art. 49 del Decreto indicado), en clausura del establecimiento infractor (Art. 52) y aún en su sanción como delito económico por los tribunales del crimen, con pena de presidio (Arts. 53, 62, 63 y 67).

Para comprobar las infracciones se asigna al testimonio de los funcionarios de DIRINCO encargados de la fiscalización, el valor de atestado de Ministro de Fe (Art. 9 del Decreto).

Basta enunciar este vasto conjunto de facultades gubernativas para advertir que buena parte de ellas no han sido empleadas jamás y que otras lo han sido en forma enteramente ocasional. La verdad es que los organismos estatales encargados de ordenar la economía industria y comercial se han limitado casi exclusivamente a ejercer sus atribuciones de estudiar costos y de fijar precios de artículos, con un resultado muy insuficiente o cuando menos bastante mediocre y, en unos pocos casos, a combatir acaparamientos con medidas esporádicas, carentes de la debida continuidad y eficacia.

LA EMPRESA DE COMERCIO AGRÍCOLA

Hay otra entidad estatal investida de atribuciones que tienden a una mejor estructuración de la economía nacional: es la Empresa de Comercio Agrícola, regida por el Decreto con Fuerza de Ley N° 274, de 1960.

Diversas disposiciones legales, muchas de ellas reunidas también en el Decreto Supremo N° 1379 de 1966, le otorgan poderes de esta índole.

Aunque creada originariamente para fijar y regular el precio del trigo y otros productos agropecuarios, su campo se ha ido extendiendo apreciablemente. Actualmente está autorizada, entre otras cosas, para:

a) Hacerse cargo de mataderos y mercados del Estado destinados a expender productos agrícolas sin obtener utilidades, en los principales centros de producción y consumo (Art. 29 del Decreto N° 1379).

b) Establecer poder comprador estable para los productos agropecuarios e instalar y explotar establecimientos destinados al almacenamiento y conservación de mercaderías (Art. 33 del mismo Decreto).

c) Atender el abastecimiento de aquellas zonas del territorio nacional que no estén debidamente satisfechas en sus necesidades de consumo, para lo cual podrá adquirir o importar toda clase de artículos o mercaderías de uso o consumo habitual (Art. 34 N° V del decreto).

d) Importar y exportar trigo y productos agropecuarios en general, para atender al abastecimiento del país (Art. 34 N° II del decreto).

e) Realizar operaciones de comercio sobre cualquier producto o mercadería esencial, aunque no sean agropecuarias, previa autorización por Decreto Supremo (Art. 38 del decreto citado).

De esta manera la Empresa de Comercio Agrícola (ECA), pasa a transformarse en una entidad muy apropiada para colaborar en una transformación sustancial de las estructuras económicas del país. Mediante ella el Estado puede hacerse cargo del comercio y distribución en el país de los productos de mayor importancia para la población, sean o no agropecuarios.

LA CORPORACIÓN DE FOMENTO DE LA PRODUCCIÓN

También esta entidad, más conocida por su sigla CORFO, está en condiciones de desempeñar un importante papel dentro de un propósito de adecuar la economía nacional con miras a un posterior establecimiento del socialismo en Chile.

Creada en 1939, por el Gobierno del Frente Popular que

presidiera don Pedro Aguirre Cerda, para realizar un plan de fomento de la producción nacional, la CORFO está dotada de muy amplias facultades que le permiten no solamente efectuar estudios y planes, ayudar al desarrollo de la industria y obtener una mayor participación en ella de intereses chilenos, conceder préstamos y financiamientos, sino también llevar a cabo ensayos de producción o comercio en la escala que estime convenientes (Art. 25 de la Ley Nº 6.640 y Art. 6º del DFL Nº 211, de 1960).

Dentro de tan vastos cauces de acción, se ha entendido siempre que la CORFO tiene atribuciones para obrar e intervenir de manera discrecional en cualquier actividad o función, con tal que ella tienda directa o indirectamente al desarrollo y progreso de la producción económica nacional, cosa que será decidida conforme a los criterios que para este efecto determine su Consejo.

Es así como la CORFO ha podido constituir, organizar o pactar sociedades y organismos encargados de tener a su cargo y perfeccionar los sistemas de telecomunicaciones (ENTEL), de desarrollar la cinematografía (Chile Films), de impulsar el uso de computadoras electrónicas (EMCO) o de mejorar la hotelería nacional (HONSA), labores en las cuales solamente de manera indirecta se fomenta la producción nacional, señalándose con ello la multiplicidad de las posibilidades legales que le han sido reconocidas y lo abierto del campo a que puede extender sus actividades.

La Contraloría General de la República ha confirmado el amplio margen en que debe reconocerse derecho a intervenir a la CORFO, aceptando expresamente que pueda, por ejemplo, acordar premios para exposiciones ganaderas y afianzar adquisiciones de instrumental científico por la Universidad de Chile y préstamos internacionales destinados a expansión de las actividades universitarias, entre otras, dejando establecido que como todo esto redundará a la larga en beneficio para la producción nacional, aún cuando no tenga como efecto directo e inmediato un aumento de la producción, debe estimarse incluido dentro de sus atribuciones⁷.

Todavía más, la ley se ha encargado de ratificar esta amplitud de la esfera de acción de la CORFO, permitiéndole crear u organizar con otras entidades estatales o con cualquier persona natural o

⁷ Ver informes 2169, de 18 de junio de 1963, 748, de 15 de abril de 1964 y 2627 de 17 de diciembre de 1964 del Departamento Jurídico de la Contraloría General de la República.

jurídica, sociedades, asociaciones o corporaciones destinadas al estudio de los procesos de la producción, a la investigación científica o tecnológica útil para el desarrollo económico nacional o a la enseñanza profesional y técnica (Art. 61 de la Ley Nº 12.434).

Esto explica que bajo el gobierno de la Unidad Popular la CORFO haya resuelto la adquisición de acciones de la Compañía de Acero del Pacífico (CAP), y de la Compañía Sudamericana de Vapores, y que según se ha informado recientemente, haya el propósito de adquirir acciones de la Industria Electrónica RCA.

A través del organismo estatal de administración autónoma Corporación de Fomento de la Producción, podría tener efecto, pues, una estatización de industrias de importancia preeminente para el desarrollo económico del país.

LA NACIONALIZACIÓN BANCARIA

El programa de la Unidad Popular ofreció la nacionalización del sistema financiero del país, especialmente de la banca, como una medida indispensable para provocar la transformación de la economía e iniciar la construcción del socialismo.

Ya al finalizar 1970 el Presidente Allende anunció la presentación de un proyecto de ley para estatizar el sistema bancario y ofreció a los accionistas de las instituciones bancarias la opción de vender sus acciones a organismos estatales en condiciones favorables para ellos.

Como era de esperar, el cumplimiento de este punto del programa, que es uno de los que hiera más directa y profundamente el poder económico de los grupos financieros que hasta ahora tuvieron en sus manos el dominio de la economía nacional, provocó una ruidosa protesta de la oposición. Ella no trepidó en medios. Primeramente denunció que personas vinculadas al Gobierno de la Unidad Popular, conocedoras de la medida, habían adquirido grandes cantidades de acciones bancarias después de la elección, sabiendo que tendrían la posibilidad de venderlas con ganancias. La falacia de la denuncia quedó demostrada con la publicación de una lista de todos los compradores de acciones bancarias: en impresionante mayoría correspondían a los grupos de oposición. Luego, y especialmente por el Partido Demócrata Cristiano, se atacó la medida por conducir a la "estatización" del sistema bancario, siendo que ese partido prefería darle una organización cooperativa en que participaran los empleados bancarios y los clientes de los bancos.

El éxito obtenido en la compra de acciones de CAP efectuada por CORFO, parece haber sugerido la idea de que un sistema semejante se pusiera en aplicación respecto de las acciones bancarias. La CORFO acordó adquirir las acciones de los accionistas de bancos por intermedio del Banco del Estado, al cual confirió mandato con este fin en enero último. Un porcentaje apreciable de accionistas ha acogido la oferta y ha transferido sus acciones a aquel organismo estatal, recibiendo como precio de ellas valores reajustables por un monto muy superior a la actual cotización bursátil. Es posible que esta vía persuasiva, que evita el carácter forzado de una expropiación, permita un control por el Estado del sistema bancario, al menos en forma parcial.

No obstante, esta medida es objeto de ataques de los partidos opositores. Se la tacha afirmando que ella es un medio de impedir que el Poder Legislativo debata y se pronuncie sobre una ley de expropiación de bancos⁸.

En este importante aspecto de la nacionalización bancaria⁹, por consiguiente, el Gobierno Popular se ha 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, para avanzar sustancialmente en pos del cumplimiento de sus planes.

INTERVENCIÓN DE INDUSTRIAS Y PREDIOS AGRÍCOLAS

Una copiosa legislación preexistente sobre designación de interventores que pueden asumir la administración de empresas industriales o predios agrícolas, ha permitido al gobierno de la Unidad Popular contar con las herramientas necesarias para afrontar conflictos sociales originados en ese ámbito.

Desde 1930 contempla el Código del Trabajo (en su actual artículo 626) la posibilidad de que el gobierno pueda disponer la

⁸ El diario *El Mercurio*, en editorial del 24 de febrero último, adhirió a estos ataques protestando por la demora en enviar una ley de expropiación de acciones bancarias.

⁹ Durante la discusión parlamentaria de la reforma constitucional propuesta por el gobierno de la Unidad Popular para nacionalizar la gran minería del cobre, se ha producido un interesante debate doctrinario tendiente a distinguir como dos instituciones jurídicas diversas la expropiación y la nacionalización de bienes. Esta última tiene características especiales que le han sido ya reconocidas por el Derecho Internacional.

reanudación obligatoria de faenas en caso de huelga o cierre de fábricas o empresas, siempre que ellas presten servicios cuya paralización ponga en peligro inmediato la salud o la vida económico-social de la población. Se trata de una atribución gubernativa que mira a evitar a toda la colectividad graves daños derivados de un conflicto laboral paralizatorio surgido en un establecimiento determinado, cuya marcha sea necesaria para el interés general.

La Ley de Seguridad Interior del Estado N° 12.927, de 6 de agosto de 1958, avanzó un paso más al permitir, en su Art. 38, la orden gubernativa de reanudación de faenas con intervención de autoridades civiles o militares, en los casos de paralización de industrias vitales para la economía nacional, empresas de transportes, productoras o elaboradoras de artículos esenciales para la defensa nacional o el abastecimiento de la población o que atiendan servicios públicos o de utilidad pública. Esta ley da a entender que la paralización ha de deberse a conflicto laboral, sin precisar si se trata o no de un conflicto llevado legalmente, de acuerdo con la legislación del trabajo.

El Art. 171 de la Ley N° 16.640, dictada en julio de 1967, añadió la reanudación obligatoria de faenas agrícolas por orden gubernativa, con designación de un interventor civil, en caso de paralización ilegal de labores por cualquier motivo¹⁰.

Pero fue el Art. 4° de la Ley N° 17.074, de diciembre de 1968, el que extendió estas normas, autorizando los decretos de reanudación de faenas a cualquier caso de paralización de labores, aún sin concurrir los requisitos que las leyes anteriores habían señalado. Para disponer esta reanudación y la designación del correspondiente interventor, le basta a la autoridad gubernativa una solicitud de los trabajadores respectivos, acordada por mayoría absoluta de votos, que se base o tenga origen en cualquier petición de orden económico.

Puede apreciarse, por consiguiente, que actualmente la legislación vigente proporcionada por los regímenes anteriores al gobierno de la Unidad Popular, admite que la autoridad ordene poner en marcha e intervenir cualquier empresa, predio agrícola o centro de traba-

¹⁰ El Art. 160 de la Ley N° 16.840 aclaró los tres preceptos antes citados precisando que los interventores a que ellos se refieren solamente tendrían la representación judicial y extrajudicial de la empresa intervenida para los efectos de la gestión del giro administrativo ordinario de sus negocios o actividades, en los casos en que el interventor toma la administración de la empresa por negarse ésta a actuar de acuerdo con sus instrucciones.

jo, con el solo requisito de que la mayoría de sus trabajadores plantee una paralización de faenas legal o ilegal, originada en peticiones de orden económico.

Cierto es que estas intervenciones *son transitorias*, pero constituyen obviamente un recurso legal muy eficaz para que un gobierno con arrastre popular pueda conducir una política de transformaciones económicas más hondas.

RECUESTO FINAL

No agotan evidentemente, las consideraciones anteriores el recuento de todas las posibilidades legales con que cuenta el gobierno de la Unidad Popular que preside Salvador Allende para llevar adelante el cumplimiento de sus propósitos debidamente comunicados al país en el programa presidencial.

Con todo, creemos haber expuesto algunos de los instrumentos legislativos más importantes que habrán de conducir a la realización del plan propuesto.

Otros, de no menor importancia, como los necesarios para profundizar la reforma agraria, están constituidos fundamentalmente por la Ley de Reforma Agraria Nº 16.640 dictada en 1967 y el conjunto de sus reglamentos complementarios. Pero esta materia, por sí misma tan especializada y compleja que justificaría una *consideración por separado*, no cabe en el limitado espacio de este artículo.

Podría también haberse esperado algo sobre las modificaciones que experimentó en 1967 el Art. Nº 10 de la Constitución Política del Estado, sobre garantía del derecho de propiedad. Hay más de una razón que nos ha movido a no tocar por el momento este aspecto. Desde luego, está en actual trámite otro proyecto de reforma constitucional que agrega nuevas y muy importantes modificaciones a ese Nº 10 del Art. 10, lo que abona la conveniencia de esperar una redacción definitiva antes de comentar su alcance y las posibilidades que concede para preparar una economía socialista. En segundo lugar, ese texto resulta por sí mismo polémico; es entendido en forma diversa según la posición ideológica de quien lo examina, motivo por el cual un examen debidamente fundado requeriría de una extensión que estas líneas ya no resisten.

Tampoco nos hemos referido a la más importante iniciativa legislativa del gobierno de la Unidad Popular, que lo es sin duda el proyecto de reforma constitucional para la nacionalización de la gran

minería del cobre, porque a este proyecto le faltan todavía etapas legislativas capitales para transformarse en realidad.

Aquí hemos pretendido presentar solamente la situación actual, dentro del marco de la institucionalidad jurídica vigente.

Sin hacer pronósticos para el futuro ni adelantar lo que el porvenir puede depararnos, hemos procurado tan sólo cumplir una labor expositiva lo más objetiva posible, conforme al alcance que se asignara inicialmente el tema de este artículo.

EL DIFÍCIL CAMINO DE LA LEGALIDAD

(Publicado en *Revista de la Universidad Técnica del Estado* Nº 7, marzo de 1972.)

Cuando Salvador Allende tomó las banderas del conglomerado de partidos de izquierda que forman la Unidad Popular, para convertirse en su candidato presidencial para las elecciones del 4 de setiembre de 1970, proclamó en forma reiterada su propósito de intentar en Chile 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.

Una larga trayectoria política y parlamentaria de casi cuarenta años, alimentada por los ideales libertarios de la francmasonería en sus primeras etapas y fortalecida posteriormente por el marxismo, al cual se acogió en una experimentada madurez, desarrollaron en él una conciencia muy arraigada del *respeto de los derechos del hombre*.

Hacer transformaciones revolucionarias en las estructuras sociales de un país y lograr el traspaso real del poder de los grupos dominantes a los que han estado sometidos, es tarea que hasta ahora no ha sido realizada en el mundo sino a un muy alto costo social: pérdidas de vidas, grandes destrucciones materiales, prolongados períodos de trastorno e incertidumbre, vigencia más o menos durable de regímenes arbitrarios y de excesos de las masas o de los detentadores del poder, etc.

Allende, profundo conocedor de la tradición institucional y legal del pueblo chileno, se decide a intentar en Chile lo que hasta ahora parecía no admitir fusión: *cambios revolucionarios dentro del imperio de la legalidad*. Inaugura con ello lo que ha despertado expectación y sorpresa en todo el mundo: la llamada "vía chilena al socialismo".

Su posición es audaz, pero no podría tachársela de irreflexiva. En todo momento tiene presentes, y los manifiesta, los peligros

y dificultades que le acechan, según puede observarse en muchos de sus discursos.

Su razonamiento, expresado en tantas oportunidades públicas, podría sintetizarse de la siguiente manera:

1º *El principio de la legalidad* es una conquista social que debe ser mantenida. Ha sido impuesto tras una lucha de muchas generaciones contra el absolutismo y la arbitrariedad en el ejercicio del poder público. Debe subsistir mientras exista diferencia entre gobernantes y gobernados.

2º Nuestro sistema legal e institucional está dotado de una flexibilidad que permite provocar su propia transformación mediante cauces y vías predeterminadas por él mismo. Tanto la Constitución como las leyes vigentes pueden ser cambiadas dentro del mismo sistema de legalidad que actualmente rige.

3º Lo que el movimiento popular denuncia no es el principio de legalidad, sino una ordenación legal cuyos fundamentos apoyan a un régimen social opresor como lo es el sistema capitalista. Pero esta normativa repudiable puede ser sustituida acudiendo a las mismas reglas de ella que dan cabida a la *posibilidad de su transformación*. Por consiguiente, está claro que rechaza el contenido del sistema legal vigente y postula la necesidad de su cambio, pero en cuanto a la manera de realizar este cambio cree que es preciso atenerse a las propias reglas de transformación de él.

4º No obstante, para que se alcance la necesaria modificación del sistema legal y a la legalidad capitalista suceda la legalidad socialista, es necesario que el Congreso no bloquee las transformaciones socio-económicas debidas.

Acerca de este último punto, tan importante, sus palabras textuales han sido:

“Nuestro sistema legal debe ser modificado. De ahí la gran responsabilidad de las Cámaras en la hora presente: contribuir a que no se bloquee la transformación de nuestro sistema jurídico. Del realismo del Congreso depende, en gran medida, que a la legalidad capitalista suceda la legalidad socialista conforme a las transformaciones socio-económicas que estamos implantando, *sin que una fractura violenta de la juridicidad abra las puertas a arbitrariedades y excesos que, responsablemente, queremos evitar*”¹.

¹ Mensaje al Congreso Nacional de 21 de mayo de 1971.

Tal es el mecanismo lógico-jurídico que pretende seguir, con el objeto de que no haya fractura violenta de la juridicidad ni se abran las puertas a arbitrariedades y excesos que desea evitar. Está consciente que la mantención del principio de legalidad y del orden constitucional encierra pesadas dificultades para una tarea revolucionaria, pero confía en obtener conforme a ellos los instrumentos jurídicos que le permitan ajustarse a sus propósitos, contando con una actitud “realista” del Congreso.

Para conocer las posibilidades reales que tiene la pretensión del Presidente Allende de alcanzar efectivo buen éxito, es necesario examinar las características del sistema legal e institucional vigente y analizar en seguida el curso que han seguido las condiciones objetivas en que se desarrolla la “vía chilena hacia el socialismo”.

LAS BASES DE LA JURIDICIDAD VIGENTE

Un sistema legal no puede ser mirado solamente como un conjunto determinado de leyes en vigor. Las reglas legales son mucho más que normas destinadas a imponerse obligatoriamente a la conducta individual y social de los hombres de un país determinado. Ellas son expresión de una determinada concepción del hombre, de la sociedad y del mundo en general, en un cierto momento histórico. Se hallan arraigadas en concretas estructuras sociales y económicas y obedecen al propósito de servir las.

Raras veces, sin embargo, los hombres de derecho se percatan de ello. Una idealización, a la que son muy propensos los cultores de conocimientos abstractos, hace que tiendan a presentar un sistema jurídico destinado a aprovechar a una determinada concepción o estructuración de la sociedad como la expresión más sublime de la racionalidad, de la justicia y de la cultura absolutas y que procuren asignarle atributos de inmutabilidad y permanencia, a fin de que generaciones venideras no se vean privadas de tan altos valores.

El *derecho que rige en Chile* se basa en los principios de la Revolución Francesa. Todo el esfuerzo que ésta gastó para realzar al individuo y a sus libertades, está reflejado en los fundamentos de nuestra juridicidad. Su utilización de los milenarios principios del Derecho Romano para el servicio de sus postulados, expresada en los preceptos del Código Napoléon, llega a Chile mediante la obra de Bello.

Es un derecho burgués, que elevó a la categoría de axiomas jurídicos a algunas tesis que no son sino el fruto de la intención de

afirmar indefinidamente en el poder al régimen político, social y económico del liberal individualismo. El mecanismo usado para ello es simple: sacralizó conceptos como "derechos adquiridos", "seguridad jurídica", "respeto de lo pactado" y otros que, entendidos como bastiones del individuo frente a la colectividad, permiten perpetuar el individualismo y, dentro de él, la situación de privilegio que, utilizándolo, han adquirido ciertas minorías privilegiadas por sobre el pueblo. Son estos conceptos, infundidos en las Facultades de Derecho a todos los que se dedican al estudio de esta rama, exaltados a la condición de valores supremos por la cultura oficial y entroncados en filosofías retrógradas de variado linaje, los que han penetrado con tal fuerza en parte importante del ambiente social chileno, que para muchos ellos pasan a ser valores inmutables y cumbres, propios del más alto grado de desarrollo intelectual, social y cultural.

En esta forma el "Derecho", escrito con mayúscula, entendido como esa normativa que es el resultado de una intencionada elaboración destinada a afianzar una forma de vida liberal-individualista y que el capitalismo coge a su vez para su propia consolidación, ha venido a erigirse en un valor social supremo, equivalente a los de Patria, Libertad, Civilización Cristiana y otros, que, desnaturalizados en la misma forma, son empleados como *cerrojos de seguridad* para proteger la mantención del régimen capitalista.

En el fondo, sin embargo, ese derecho, así concebido, no es sino un mecanismo laborioso, hábil y pacientemente forjado y perfeccionado por los grupos hasta hoy dominantes, que esperan no abandonar jamás el poder y que, sometidos al asedio de la presión popular, se esfuerzan por no perder ni un ápice de él.

Hay, sin embargo, otras maneras de concebir una justa organización social y otras normas que, por destinadas a regular en mejor forma las relaciones de los hombres dentro de la sociedad que forman, son también principios jurídicos y de más calidad que los anteriores. Falso es, por esto, que aquél así llamado Derecho (y que no es sino una elaboración aderezada con cierta técnica jurídica para servir al régimen capitalista) sea el único o el más aceptable derecho posible².

² Ver mi trabajo: "La Renovación del Derecho", publicado en *Revista de Derecho de la Universidad de Concepción*, 1968, Concepción, Chile.

Una sabiduría jurídica de la más preclara estirpe, sepultada muy interesadamente por los cultores del "Derecho" oficial, o por lo menos, relegada al desván de los recuerdos sin trascendencia alguna, había sentado principios de derecho mucho más apropiados para una adecuada regulación de una sociedad humana. Podría citarse como ejemplo la proclamación de la primacía del interés general por sobre el interés particular. No importó que ellos dataran de muchos siglos y hasta de milenios, había que silenciarlos o esterilizarlos, para que su "Derecho" pudiera convertirse, conforme a sus designios, en el instrumento que asegurara la supervivencia de un sistema social que favorecía sus propios intereses, por minoritarios que ellos fueran.

En esta forma, el "axioma" de los *derechos adquiridos* permite aplastar con argumentos "jurídicos" cualquier intento de remover la situación social y económica vigente. Dentro de un sistema legal ideado para perpetuarla, todas las situaciones logradas dentro de ella y que conforman el régimen, han contado con amparo jurídico. Adquiridas dentro del sistema, se arguye después que aunque lesionen los intereses colectivos, son inamovibles, porque los derechos adquiridos son intangibles y nadie puede ser despojado de ellos.

No importa, para esa argumentación, que tales derechos adquiridos conformen un régimen social y económico que beneficia a unos pocos privilegiados en perjuicio de las mayorías nacionales. El "derecho adquirido" opera como el tampón argumentativo que corta toda discusión.

Parecido es el uso que se hace de la *seguridad jurídica*. Como es preciso que los ciudadanos gocen de un sistema legal estable, que les permita contar con los bienes y ventajas que adquieren a su amparo y los libre de medidas sorpresivas que los menoscaben, se arguye que no deben alterarse "las reglas del juego". Claro que es un juego bien singular, porque dentro de él solamente ellos pueden ganar. Por lo mismo, sus reglas no pueden ser alteradas.

Está claro que el trasfondo de todo esto va dirigido a que *jamás puedan variarse* las condiciones sociales o económicas, por injustas que sean, so pena de incurrir en el anatema de quebrantamiento de la "juridicidad", de abandono del "Estado de Derecho" o de paso a la "illegitimidad".

No es el momento de contrargumentar. Pero bastaría señalar que más importante que la seguridad de unos pocos es la justicia en la totalidad de las relaciones humanas (que es lo único que asegura verdadera seguridad a todos) y que el perfeccionamiento de los sis-

temas sociales en beneficio de la generalidad importa más que el respeto de reducidos intereses particulares, para poner al descubierto la falacia de todo el planteamiento.

¡Como sirven, sin embargo, tales argucias en un país cuya concepción de la legalidad está moldcada desde antiguo por los sumos sacerdotes del derecho oficial!

LA LEGALIDAD EN VIGOR

El chileno es esencialmente legalista. Quiere conocer de cierto las reglas por las que serán juzgados su comportamiento y el ajeno. Usará la ley para demostrar que él no la infringió sino que el otro. Pero, al mismo tiempo, se le ha ido produciendo una deformación explicable: cree que basta dictar una ley para que lo que ella preceptúa se convierta en realidad. Tal vez a ello se deba la *increíble abundancia de leyes* en Chile. Es tanto su número, que nadie podría conocerlas, no obstante que una de las bases más importantes de nuestra "juridicidad" es que "la ley se presume conocida por todos y nadie puede alegar su ignorancia". Lo cierto, sin embargo, es que nadie, ni aun los mejores especialistas podrían conocer todas las leyes que existen en el país y que uno de los problemas más serios que se presentan a quienes deben aplicarlas es saber si una ley está vigente o si hay otra posterior que la derogue.

Conviene aclarar, sin embargo, que profusión de leyes no significa régimen jurídico perfecto o próximo a la perfección. Y para demostrarlo bastaría el propio ejemplo de Chile.

La legalidad chilena no es sino una *maraña frondosa de normas* carentes de sistemática, desordenadas y no pocas veces incoherentes.

Dentro de tan deteriorado conjunto pueden observarse dos estratos bien definidos: uno que corresponde a la legislación del primer siglo de vida de nuestra República (que llega más o menos hasta 1920) y otro constituido por la legislación surgida en Chile en el último medio siglo.

El primer estrato está formado por un número muy medido de leyes concisas, generalmente bien estudiadas, en buena parte agrupadas en grandes códigos (como son el Código Civil, el Código de Comercio, el Código Penal, etc.), que perviven hasta hoy con escasas modificaciones. Toda esa legislación está inspirada directamente en la concepción liberal individualista vigente en su época y,

pese a su vetustez, debe ser tenida como la legislación básica del país, especialmente por la importancia que le asignan y la consideración que recibe de parte de los tribunales, organismos jurídicos y escuelas formadoras de abogados. Las teorías jurídicas uniformemente aceptadas por los hombres de derecho chilenos se asientan fundamentalmente en ella y no han variado pese al curso de los años.

El segundo estrato se compone de una legislación variada y copiosísima, casi torrencial por su número y frecuencia, que empieza a producirse alrededor del año 1924 (fecha en que hacen aparición ostensible las primeras inquietudes sociales en el plano legislativo). Lo forman casi veinte mil leyes diversas, algunas destinadas a muy variados temas y con un muy subido número de preceptos (las hay con más de doscientos artículos). Es aquí donde se da el tono de desorden e incoherencia de que antes hablábamos. Por la época en que esta legislación ha surgido, este estrato de legislación aparece, a veces, neo-liberal y otras con tendencia progresista, pero carece de técnica y de la más elemental unidad o sistemática³.

Con estos elementos, no es de extrañar, entonces, que la legislación chilena vigente aparezca, en su conjunto, como dislocada internamente, sometida a tensiones profundas, llena de desavenencias consigo misma y con las realidades sociales. En su parte masiva, que es la más reciente, ha sido dictada a impulsos de criterios momentáneos, atendiendo a lo urgente y no a lo importante, cediendo a grupos de presión más o menos poderosos, procurando alcanzar una realidad social siempre móvil y rápida que no logra ser aprehendida.

CAUSAS Y CONSECUENCIAS

Muchas son las explicaciones que pueden darse para lo anterior, tan poco halagador para un Estado que pretende las características de un "Estado de Derecho". En un afán de señalar algunas causas, si bien en forma improvisada y sintética, podríamos mencionar las siguientes:

a) La necesidad, cada vez mayor, de una creciente intervención del Estado en las actividades económicas y de la producción,

³ Ver mis trabajos: "La Crisis del Sistema Legal Chileno", Revista *Mensaje*, N° 134, noviembre de 1964, Santiago de Chile, y *La Crisis del Sistema Legal Chileno* (texto diverso del anterior), publicado en Revista de Derecho y Jurisprudencia, tomo 62, diciembre de 1965, Santiago de Chile.

para someterlas en alguna medida a sus decisiones, como único medio de evitar problemas mayores derivados de la pobreza e insuficiencias de un país subdesarrollado. Por cierto que esta intervención, dentro de un país que ha vivido dentro de un régimen capitalista y cuyos cuerpos legislativos se atienen principalmente a los principios jurídicos liberal individualistas, escasamente remozados, ha carecido por completo de una línea clara acerca de lo que deben ser el grado, los alcances y las finalidades de una intervención estatal en la economía.

b) Situación de virtual empate político en que a lo largo de muchos años han estado en Chile la fuerzas políticas que tienden a la conservación de las condiciones económico-sociales en que ha vivido el país y las que, con muy variada inspiración y sinceridad, procuran o dicen procurar transformaciones sociales importantes. De esto ha derivado una legislación que muchas veces aparece como fruto de transacciones, *compendas* y *concesiones recíprocas*. No pocas veces una misma ley contiene dentro de sí el mecanismo que impedirá sus efectos sociales.

c) La ausencia, hasta ahora, de concepciones políticas bien definidas, capaces de imponer en la legislación orientaciones claras en sus finalidades y concretas en su formulación. Generalmente las leyes se dictan sin método ni planificación eficaz, carecen de ideas centrales debidamente estructuradas, no miran al futuro sino a la contingencia inmediata del momento y no captan las hondas y veloces transformaciones sociales que nos trae la historia. La consecuencia más notoria es que siempre van quedando atrás de los hechos y que se ve fracasar su aspiración por alcanzar un ritmo de vida social que, por su dinamismo y movilidad, excede con mucho las posibilidades del sistema institucional.

d) La falta de una adecuada e indispensable asesoría técnica para el Poder Legislativo, en una época en que los problemas sociales que la ley cree que le toca resolver, principalmente los económicos, financieros y científicos, son de la mayor complejidad y sobrepasan largamente la capacidad de muchos legisladores.

e) La acción de ciertos grupos de presión que, con posibilidad de influir sobre los parlamentarios, logran ventajas para regiones, grupos o personas. Tales ventajas no tardan en provocar la puja de los postergados, que ponen también en ejercicio su poder. Aquí está la fuente principal de un sistema de sueldos, remuneraciones, organización administrativa y regímenes previsionales verdaderamente caóticos.

f) La ocasional dictación de algunas pocas leyes de mayor avance social, en fugaces momentos en que la izquierda chilena logra algún golpe de suerte. Pero esas leyes de avanzada quedan sumergidas dentro de una legislación de conjunto adversa a sus principios y que proporciona herramientas para desnaturalizar sus preceptos.

g) Ausencia de una elaboración jurídica moderna, capaz de sustentar una doctrina de la legalidad más acorde con las circunstancias presentes y de facilitar los cambios estructurales que se vislumbran.

LA INFLUENCIA DE LA LUCHA POLÍTICA

Sería injusto, con todo, desconocer que las luchas políticas del proletariado chileno y el apoyo de los grupos partidarios que dicen buscar la justicia social, han logrado modificar en alguna medida este panorama tan desolador.

Las exigencias populares, la convicción de algunos pocos que pudieron obtener ciertos resultados positivos e incluso las conveniencias políticas de algunos sectores interesados en presentarse como avanzados en determinadas etapas de su actuación pública, han arrojado resultados concretos que marcan nuevas posibilidades de avance por el camino de la transformación de la legalidad.

En el plano jurídico general, esas transformaciones pueden ser advertidas más fácilmente si se centra la atención en tres aspectos principales: el derecho de propiedad, la libertad contractual y la legislación laboral y de seguridad social.

Por lo que respecta al *derecho de propiedad*, el concepto jurídico romanista, que le concedía un alcance casi irrestricto, fue acogido por el Código Civil en su artículo 582, que lo define como el derecho "en una cosa corporal para gozar y disponer de ella *arbitrariamente*, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno", como corresponde a la inspiración liberal individualista de dicho código.

Solamente avanzado el presente siglo y a impulsos del neoliberalismo, empieza a despuntar un nuevo concepto de propiedad, destinado a templar el rigor en casos racionalmente inadmisibles en que un propietario podría ejercitar su derecho sin ventaja alguna para él, pero con notorio perjuicio de otros. Es el concepto de función social de la propiedad, presente en las discusiones de la Constitución de 1925, pero que vino a quedar consagrado constitucionalmente solamente en

la reforma de 1967, cuando se explica que: "La función social de la propiedad comprende cuanto exijan los intereses generales del Estado, la utilidad y la 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". Lentísima elaboración para llegar a definir el derecho de propiedad como un derecho relativo, que no solamente considera el interés de su titular, sino también el de los demás miembros de la colectividad y, principalmente, los intereses generales, en cuyo nombre pueden imponérsele limitaciones.

Pero lo que realmente adquiere decisiva influencia, son las nuevas modificaciones que se imponen al derecho de propiedad por la reforma constitucional de julio de 1971, destinada a la nacionalización de la gran minería del cobre, a impulsos del gobierno de la Unidad Popular.

Esta ley de reforma, que lleva el Nº 17.450, de 15 de julio de 1971, podría ser señalada como la única de alcances verdaderamente revolucionarios dentro del sistema legal chileno. En ella se consagra constitucionalmente la nacionalización como un modo de recuperar o adquirir para el Estado riquezas naturales básicas y elementos para explotarlas, mediante el pago de una indemnización que se ajuste a las posibilidades financieras de la nación y a una revisión de las enormes ventajas económicas que antes se habían concedido a las entidades nacionalizadas; se autoriza para dejar sin efecto contratos, beneficios y franquicias anteriormente concedidas cuando ellas perjudican gravemente los intereses nacionales; permite deducir de la indemnización que llegue a pagarse las "rentabilidades excesivas" que hubieran obtenido esas entidades en años anteriores, y se elimina la intervención de los tribunales ordinarios de justicia en el juzgamiento de las cuestiones a que dé origen la aplicación de esta nacionalización. Tales normas significan desconocer el rancio aunque inmovible principio de los "derechos adquiridos", cuando éstos se oponen a las necesidades de independencia y de desarrollo de un pueblo; barrenar la pretendida intangibilidad de acuerdos contractuales que amparan cláusulas lesivas al interés general, e imponer reparación por situaciones perjudiciales para el país que habían alcanzado precedentemente amparo jurídico.

Este desarrollo progresivo, aunque lento y limitado, de algunos conceptos jurídicos básicos, puede apreciarse también en el cambio que se opera en otro principio jurídico fuertemente ligado a

la noción liberal individualista de propiedad privada, que es la llamada *libertad contractual*, más conocida en el ámbito jurídico como "autonomía de la voluntad". Dicha libertad contractual, conforme a la cual todos los individuos son libres para convenir cuanto crean conveniente a sus intereses y en la forma y con las estipulaciones que lo deseen, ha ido sufriendo sucesivas contracciones. A lo largo de los años fueron apareciendo en sucesivas leyes diversas limitaciones a ella que significaron desconocimiento considerable de su ámbito; podemos citar como ejemplos: la fijación de precios máximos de venta para artículos de primera necesidad y la obligación de vender por parte de distribuidor, la fijación de sueldos y salarios mínimos para los servicios de los trabajadores, la determinación legal de rentas de arrendamiento, las disposiciones sobre inamovilidad del empleo, etc.

En forma más manifiesta que en los casos anteriores, puede apreciarse que hay también un desenvolvimiento progresivo de conceptos jurídicos debido a las luchas de los trabajadores, en lo que concierne a la legislación laboral y de seguridad social. Es en 1924 cuando *empiezan a dictarse* en forma sostenida leyes destinadas a la protección y a la seguridad del trabajador y, desde entonces en adelante, aparecen con gran abundancia. Es preciso señalar, no obstante, que pese a su apariencia, esa legislación laboral no tiene una gran efectividad práctica en razón de prejuicios, restricciones y, en algunos casos, premeditadas disposiciones que tienden a frustrar los efectos que públicamente aparecen perseguidos por ella. Esto puede apreciarse en la división de trabajadores en dos clases, los empleados y los obreros, cada una con estatuto diverso; en restricciones puestas a la sindicalización de los trabajadores, y en el increíble procedimiento ideado para las reclamaciones de los trabajadores por desahucio injustificado de sus patrones. Si bien hay una mano del legislador que exterioriza apoyo al trabajador, suele estar presente otra que, en forma muy inaparente o subrepticia, procura desvanecer aquel apoyo tan pregonado.

Otras veces se trata de declaraciones más efectistas que dirigidas a lograr modificaciones reales de la vida social, no obstante que su formulación tenga todo el aspecto de un progreso jurídico notable. Es lo que sucede con muchos enunciados de las *nuevas garantías constitucionales* incorporadas a la Carta Fundamental según la reforma de enero de 1971. Entre ellas pueden mencionarse el derecho del trabajador a la justa participación en los beneficios del trabajo, el derecho a una participación activa en la vida social, cultural, política

y económica, el derecho a lograr el pleno desarrollo de la persona humana y su incorporación a la comunidad, así como la aspiración a que el Estado propenda a una equitativa distribución de la renta nacional y remueva los obstáculos que limitan de hecho la libertad e igualdad de las personas y grupos. Pero, por general y ambigua que sea a veces la formulación, no puede dudarse que aun esos textos legales permiten apreciar que hay una tendencia, aunque pesada y lenta, de la legislación chilena hacia una concepción más progresista.

ASPECTOS DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA

Dentro de la clásica división tripartita de los poderes del Estado podría pensarse, a primera vista, que la Constitución Chilena, que hace compartir los poderes legislativos tanto al Congreso como al Presidente de la República, otorga una clara preeminencia a este último. Aparecen, por cierto, las atribuciones que competen al Presidente de la República como máximo representante del Poder Ejecutivo, en cuya virtud es el Jefe Supremo de la Nación, le está confiada la administración y gobierno del Estado y su autoridad se extiende a todo cuanto tiene por objeto la conservación del orden público y la seguridad exterior de la República, hallándose también a su cargo la conducción de las relaciones políticas con las naciones extranjeras.

Pero aparte de ellas, que son más o menos las facultades acostumbradas de los Jefes de Estado, corresponden al Presidente de Chile algunas que le conceden ventaja en relación con el Congreso Nacional dentro de la tarea legislativa que ambos comparten. Es así como puede convocar al Congreso a legislatura extraordinaria durante ocho meses al año, lapso durante el cual el Parlamento solamente puede ocuparse de los proyectos que él mismo indique; puede eliminar disposiciones contenidas en los proyectos de ley haciendo uso de un veto que tenga apoyo de solamente un tercio más uno de los parlamentarios presentes en una sola de las Cámaras, y puede hacer regir el mismo presupuesto del año anterior si el Congreso no aprueba dentro de plazo el que haya presentado oportunamente. Fuera de lo anterior, en materia económica tiene reservada la iniciativa exclusiva, entre otras, para crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, fijar o modificar las remuneraciones del personal administrativo del Estado, fijar o aumentar los sueldos o salarios de los trabajadores del

sector privado, modificar regímenes previsionales y conceder pensiones y beneficios pecuniarios.

Realmente estas facultades no son escasas, si se las compara con las del Congreso Nacional, y parecerían bastantes para que el Presidente pudiera obrar como un eficiente administrador del Estado. Pero si ellas pueden considerarse suficientes o aun sobradas cuando se trata de gobernar una sociedad en reposo, destinada a preservar el *status* o cuando más, a evolucionar lentamente dentro de los marcos llamados de "desarrollo", se tornan dramáticamente insuficientes para el Jefe de Estado que aspira a provocar transformaciones profundas en las estructuras políticas del país y en sus condiciones socio-económicas, como es el caso del Presidente Allende.

Cuando se asume el gobierno de un país cuya organización social y económica está asentada en todo un sistema legal de larga data, forjado con la mira indudable de preservar aquélla, no existe otra manera de realizar transformaciones profundas como las señaladas por el programa de la Unidad Popular *sino con el apoyo del Congreso Nacional*. Sin este apoyo no podrá lograrse ninguna reforma constitucional o legal de las necesarias para cumplir el programa.

Hay otras restricciones, que emanan de la institucionalidad, que asimismo conviene analizar.

En el último medio siglo se ha producido en Chile una pérdida de la unidad de la Administración Pública y de los servicios públicos, antes bajo la exclusiva dirección y mando del Presidente de la República, por obra de la creación de un gran número de entidades que en el fondo forman parte del Estado y son costeadas por éste, pero que surgen como *entes autónomos e independientes*, en lo jurídico y en lo presupuestario, a fin de atender en forma más particularizada a importantes necesidades sociales. Se las llama, elegantemente, la Administración del Estado funcionalmente descentralizada, y dentro de ella podrían señalarse a la Corporación de Fomento, el Servicio Nacional de Salud, el Servicio de Seguro Social, la Corporación de la Vivienda y tantas otras semejantes. El ánimo que movió a impulsar la creación de estos organismos estatales autónomos fue el de darles mayor elasticidad en su desempeño, evitándoles las numerosas trabas legales y reglamentarias que pesan sobre los servicios públicos centralizados, y facilitar su acción más libre en el campo económico y financiero; pero de hecho han pasado a erigirse en organismos dotados de apreciable autonomía, incluso en su relación con el Poder Ejecutivo, en forma que su número y re-

gímenes estatutarios diferenciados ponen traba a una acción gubernativa común en más de una oportunidad⁴.

Otra restricción deriva de una mal entendida *estabilidad de los funcionarios* que desempeñan importantes funciones dentro de la administración del Estado. Muy distantes estamos de propugnar que un cambio de gobierno deba aparejar el reemplazo de los cuadros totales del servicio público; pero postulamos que cuando se trata de imponer un criterio enteramente diverso en la consideración y decisión de los problemas sociales, económicos, administrativos y políticos del país —que es lo que sucede en el caso del gobierno de la Unidad Popular— es menester que a lo menos los más importantes servicios públicos queden a cargo de personas que comprendan el criterio que el nuevo gobierno va a aplicar y estén dispuestas a sostenerlo lealmente.

Sin embargo, la oposición del actual gobierno y, específicamente, el Partido Demócrata Cristiano, desconociendo en muchos casos los mandatos claros de la Constitución que confía al Presidente de la República la atribución especial de destituir a los empleados de su designación, “por ineptitud u otro motivo que haga inútil o perjudicial su servicio”, sin otro requisito que el de proceder con informe de la autoridad respectiva si no se trata de empleados superiores conforme a las leyes del servicio, ha pretendido imponer una inamovilidad de todo funcionario público, no solamente olvidando la regla constitucional, sino el criterio que él mismo siguió en la práctica cuando asumió el gobierno en 1964. Prueba de ello es que en la Ley de Presupuestos de 1972 intentó incorporar un precepto de esta clase, que el Tribunal Constitucional declaró inválido por contradecir las normas constitucionales.

El Presidente de la República, que no puede contar con las reformas constitucionales y legales necesarias para implantar su programa de gobierno por falta de apoyo en el Poder Legislativo, debe enfrentar, además, dificultades de variado orden provenientes de estatutos especiales de diferentes organismos estatales autónomos y de la presencia en muchos cargos claves de la administración pública de funcionarios que realizan una resistencia sostenida a los planes e instrucciones gubernativos.

⁴ Ver mi trabajo “Los Conceptos de Estado y Propiedad en el Derecho Positivo Chileno”, *Revista de Derecho Económico*, 1964, Santiago de Chile.

En otro lugar dedicaremos algunas consideraciones al Poder Judicial chileno y a la Contraloría General de la República, como órganos en los cuales varios de sus miembros, en muy acentuada forma, piensan que el derecho debe ser entendido e interpretado de manera que se asegure la perpetuación del sistema capitalista y con ello ponen impedimento a la legítima acción del gobierno de la Unidad Popular.

LAS VÍAS PARA ALCANZAR EL SOCIALISMO

Hemos mostrado, hasta aquí, en un cuadro objetivo y general las escasas posibilidades que el sistema jurídico nacional ofrece al plan de gobierno de la Unidad Popular. Como ha podido apreciarse, se trata de un marco legal que si no puede tenerse como un muro absolutamente infranqueable para el cumplimiento de una política que tienda al establecimiento del socialismo, apenas llega a ofrecer *ásperos atajos y estrechos senderos* para un fin semejante. Más adelante hemos de apreciar que no se trata solamente del sistema institucional y jurídico en sí mismo, que teóricamente ofrece la posibilidad de ser modificado conforme a sus propias reglas, sino de las dificultades y obstrucciones que surgen por la disposición práctica y realidad efectiva de tal sistema, y, muy principalmente, por el criterio con que es aplicado por lo hombres que lo encarnan.

La transformación de las estructuras queda *abierta nominalmente* dentro de los propios cauces formales contemplados por el sistema legal chileno; sin embargo, en los hechos, cuando se trata de provocar esas transformaciones, todo un conjunto de mecanismos hábilmente dispuestos entran en acción, sutilmente si no es necesario emplearse a fondo, abiertamente si se trata de algún punto demasiado importante o si es preciso, para defender el status, no andarse con delicadezas.

Si embargo, nos encontramos frente a un hecho indiscutible: en el curso de menos de un año y medio de gobierno el Presidente Allende ha logrado realizar una parte importante de su programa, no obstante haberse ajustado a la legalidad vigente. ¿Cómo explicar este hecho?

Ante el firme propósito del Presidente Allende y de la Unidad Popular de dar cabal cumplimiento a su programa y ante la necesidad de que el gobierno se ajustara en todo momento a la más estricta legalidad, con todas las dificultades, peligros y riesgos ya esbozados, fue necesario *acudir a la sagacidad para no quedar*

inmovilizado. Pacientes estudios estuvieron destinados a la búsqueda de soluciones que permitieran superar la aparente inmovilidad.

Finalmente, tras una minuciosa indagación dentro de la frondosa legislación chilena, fue posible hallar los instrumentos legales capaces de romper la inercia del estancamiento fatal a que llevaba la doble condición colocada como premisa ineludible.

Increíblemente, la *propia exuberancia legislativa*, su desorden y falta de organicidad, pasaron a convertirse en aliados de estos esfuerzos. ¿Cómo, entre tantos miles de preceptos, no iban a subsistir algunos pocos que, manejados con destreza, *abrieran una brecha* por la cual conducir los esfuerzos gubernativos? La respuesta fue afirmativa. Existían tales preceptos y ellos fueron encontrados⁵.

Podrían señalarse dos diversos órdenes de disposiciones legales que resultaron apropiados para la ejecución del programa de la Unidad Popular.

Por una parte, aparecieron antiguos preceptos, dictados hace muchos años, en 1932, en un fugaz período en que *llegó al poder un grupo declaradamente izquierdista*, en momento de quebranto constitucional. Pese a tratarse de legislación irregular, ella había sido ratificada posteriormente por todos los poderes del Estado. El legislativo había modificado varias veces esos preceptos, considerándolos con pleno valor legal, los tribunales les habían dado aplicación y los más altos órganos jurídicos del Estado admitían que debían ser reconocidos como válidos. No era posible, por consiguiente, controvertir su obligatoriedad. Aplicados hasta entonces tan sólo en algunos de sus aspectos más inocuos, el resto de esos preceptos había permanecido prácticamente olvidado por los depositarios oficiales del saber jurídico. Y allí estaban, autorizando la expropiación de empresas industriales y comerciales, ámbito para el cual la presión del poder económico había hecho imposible la dictación de una ley general de expropiación como las que existían para los predios rústicos, para los terrenos destinados a la ejecución de obras públicas o para la construcción de vías de comunicación, etc.

No se creía que concedían amplia facultad para traspasar el Estado cualquiera empresa industrial o comercial, pero dentro de un conjunto de reglas de alguna elasticidad, permitían la adopción de

⁵ Ver mi trabajo: "Vías Legales para avanzar hacia el Socialismo", en *Revista de Derecho Económico*, Nº 33 y 34, octubre de 1971, Santiago de Chile.

medidas en contra de algunos poderosos intereses de ese orden y podían ser el germen de la formación de una "área de propiedad social", una de las metas fundamentales del programa de la Unidad Popular. Principalmente debe mencionarse entre estos preceptos el Decreto Ley Nº 520, de agosto de 1932, reproducido posteriormente por otras leyes y textos refundidos.

En segundo lugar, se encontró un conjunto bastante amplio de normas legales relativas a estructuración económica, solución de conflictos laborales y fiscalización por el Estado de las actividades productivas, que concedían al Poder Ejecutivo o a algunos organismos estatales poderes de los llamados jurídicamente *discrecionales* (es decir, que permiten la adopción de medidas por la autoridad con apreciable margen de libertad), otorgados en su origen con el fin de resolver las materias pertinentes con criterio, por cierto, "reformista" o "desarrollista". Pero, aunque tal hubiera sido el pensamiento del legislador que los dictó, en el hecho estaban allí, como fuentes de poder amplio para poner en aplicación medidas destinadas a la organización de la economía y de las tareas productivas y, aun cuando otro hubiera sido el propósito íntimo de sus redactores, en plena aptitud para ser utilizados también en la aplicación de una política socialista. Entre ellos se cuentan: la ley que creó y organizó la Corporación de Fomento de la Producción, facultándola para asumir cualquier actividad que tienda directa o indirectamente al desarrollo y progreso de la producción económica nacional; la ley que estableció la Empresa de Comercio Agrícola, con poder comprar por estable de productos agropecuarios y a cargo del abastecimiento de todas las zonas del territorio nacional que no estén debidamente satisfechas en sus necesidades de consumo, amén de la posibilidad de realizar operaciones comerciales sobre cualquier producto o mercadería esencial en todo el ámbito nacional; la ley orgánica de la Dirección de Industria y Comercio, habilitada para exigir una planificación y fiscalización de todo el sistema productivo del país a través de la fijación de cuotas de producción, de la reglamentación de la libre circulación de productos, de la limitación del número de establecimientos, de la fijación de mercados para los productores e intermediarios, de la limitación o prohibición de exportación de artículos de primera necesidad, del estanco total o parcial de mercaderías, y las leyes orgánicas de la Superintendencia de Bancos y del Banco Central de Chile, que facultan a estas entidades estatales para fijar tasas de descuento y de intereses bancarios, para determinar el encaje de los bancos, para regular cuantitativa y cuali-

tativamente los créditos que otorguen los bancos y las instituciones de crédito en general, para autorizar las operaciones de compra y venta de divisas internacionales, para fijar el tipo de cambio y para señalar mercaderías que serán de importación prohibida.

A las anteriores habría que agregar un vasto número de normas legales destinadas a resolver conflictos laborales de todo orden, que no solamente facultan a los servicios del Estado para gestionar la solución de ellos, sino que les permiten designar funcionarios que prosigan con la administración de las empresas afectadas en tanto que no sean resueltos, obligando a las partes a reanudar las faenas bajo la dirección de un "interventor" gubernativo, y, asimismo, los preceptos que permiten la requisición de industrias y comercios de artículos de primera necesidad cuando la medida es necesaria para asegurar un debido abastecimiento de la población.

Como se ve, el *arsenal era valioso*. Jamás imaginaron las legislaturas que aprobaron tales leyes que las facultades abiertas que concedían para poner parche y remiendo a las fallas del sistema económico establecido y para ocultar sus contradicciones más visibles, pudieran ser utilizadas alguna vez para iniciar el camino de su sustitución. Es que tampoco imaginaron, jamás, que por la vía electoral iba a llegar al poder un gobierno popular decidido a abrir la vía hacia el socialismo.

Con todo, esa copiosa legislación no es suficiente para imponer planes orgánicos de transformación de la economía, precisamente porque no fue dictada con ese fin y porque su aplicación amplia encuentra tropiezos de parte de órganos institucionales a cargo de individuos que ponen su cargo al servicio de la ideología burguesa. Tal es el caso, principalmente, del Poder Judicial y de la Contraloría General de la República.

EL PODER JUDICIAL

En general, puede afirmarse que la formación de los hombres de derecho se realiza conforme a añejos principios y *doctrinas imbuidas de liberal individualismo* (se asientan centralmente en el derecho privado y en los principios que sirven de base al más que centenario Código Civil) y que ello trae por consecuencia un abierto predominio de criterios jurídicos conservadores y tradicionalistas en el foro chileno, lo que se manifiesta fundamentalmente en asignar mucho relieve a los derechos individuales, en especial a los que tie-

nen contenido económico, reconociéndoles un carácter casi absoluto e intangible, y en desvalorizar los intereses del Estado o de la colectividad en general. Pero si ésta es una caracterización válida para la enorme mayoría de los abogados, ella es particularmente adecuada para las jerarquías superiores del Poder Judicial. Ya en otra oportunidad demostramos objetivamente, a través de un examen de numerosos fallos de la Corte Suprema, que este tribunal, máxima autoridad dentro de la judicatura, aplica de hecho una *justicia de clase*⁶. Ahora podríamos agregar que con incesante esfuerzo, ya que de él dependen la carrera y la permanencia de centenares de magistrados y funcionarios, ha cegado cualquier pluralismo ideológico dentro de sus filas.

En consecuencia, el Poder Judicial aparece, en su mayor parte, como un poder del Estado cuyos miembros están ideológicamente situados en el lado más reaccionario que ofrece el espectro social chileno, los cuales entienden e interpretan el sostenimiento del orden jurídico como el apoyo, a través de sus fallos, a las soluciones jurídicas más retrógradas o a las tesis que sustentan los grupos interesados en el inmovilismo social.

Esto tiene como resultado que en Chile, cada vez que un tribunal debe emitir un pronunciamiento que tenga algún aspecto por el cual pueda ser conectado con lo político, lo ideológico o lo social, sea muy fácil anticipar su sentido, aun sin estar informado sobre los antecedentes legales del problema: el fallo será contrario al reclamante si éste representa o sostiene una posición de izquierda o de avanzada. Un simple cálculo de probabilidades, basado en los fallos habituales, hará que difícilmente se yerre. De ahí que la magistratura chilena dé externamente la sensación de que más que atajar la violación de la ley, se atenga al color político de las partes para decidir.

No sería difícil completar datos y estadísticas para demostrar que el triunfo de las fuerzas populares y de avanzada en la elección presidencial, ha polarizado aún más a los más altos magistrados del Poder Judicial⁷. Desde exposiciones oficiales del Presidente de la Corte

⁶ Ver mi trabajo: "Justicia de Clase", publicado en Revista *Mensaje*, marzo de 1970, Santiago de Chile.

⁷ Cuando hablamos del Poder Judicial, nos referimos a lo que la Constitución Política y el Código Orgánico de Tribunales tienen por tal. Lo dicho no rige para organismos jurisdiccionales nuevos de raíz constitucional, como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Especial del Cobre, dentro de los cuales, si bien figuran miembros de la Corte Suprema, no forman dentro de ellos mayoría.

Suprema que extravasan los moldes precisos que la ley le marca, para penetrar en campos ideológicos abiertamente polémicos en los que toma el partido previsible, llegando aun a formular críticas a proyectos de ley propuestos por el gobierno al Congreso Nacional, hasta decisiones de ese Tribunal claramente dirigidas a cerrar el paso en los ascensos y designaciones a antiguos y calificados funcionarios y abogados que discrepan de la postura ideológica impuesta por el más alto tribunal, todo puede exhibirse en clara confirmación de ello.

Pero hay un aspecto que, como pocos, corrobora lo afirmado. Cuando la oposición de derecha inicia organizadamente acciones de toda clase, incluso en el plano legislativo, para impedir que el gobierno continúe en sus esfuerzos por incorporar al área de propiedad social a las industrias monopólicas y que controlan la economía nacional, la Corte Suprema atribuyéndose facultades que la ley no le ha dado y penetrando en un campo que la ley le veda expresamente, declara apelables y, en último término, recurribles ante ella, las decisiones de regulación económica que adopta la Dirección de Industria y Comercio en uso de sus atribuciones específicas con el fin de ordenar la producción y proteger el interés de los consumidores.

Aun conforme a los principios tradicionales está claro que la Corte no puede intervenir en esa materia ni decidir como lo hizo. Tanto es así que, hace algún tiempo, en caso semejante, ella misma había reconocido su incompetencia en la materia.

La verdad es, pues, que el pluralismo ideológico no rige para el Poder Judicial, mantenido enteramente al margen de la renovación de las aspiraciones nacionales en lo social. Dicho poder, particularmente la Corte Suprema, es un incondicional defensor del status social, económico y político vigente, atento a reprobar a quienes luchan por los cambios sociales. Para pertenecer a él se exige adhesión a posiciones tradicionales y de conformismo social. Los miembros de la Corte Suprema tienen vínculos y relaciones con los sectores más conservadores de la sociedad chilena, y, a veces, proceden de ellos.

Lo anterior podría tener una significación más bien pintoresca, si no fuera porque las sentencias judiciales son aprovechadas por la derecha para vestirse con ropaje legalista y porque algunas

* Ver en esta misma revista el estudio de don Raúl Espinoza sobre este fallo, titulado "La requisición de los monopolios textiles y un fallo de la Corte Suprema".

sentencias que inician incursión en campos hasta ahora reservados al poder Ejecutivo, a falta de un Senado imparcial (encargado constitucionalmente de dirimir las contiendas de competencia entre el Poder Ejecutivo o las autoridades administrativas y los tribunales superiores de justicia), podrían significar en un futuro que muchas decisiones necesarias para la marcha social y política del país van a ser revisadas, modificadas o incluso derogadas por señores tan tradicionalistas.

Ciertamente que esto pone una interrogante seria para las actuaciones que el gobierno de la Unidad Popular quiera cumplir dentro de su vía hacia el socialismo que se sujeta a los cauces de la legalidad chilena.

LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA

Este organismo fue concebido inicialmente como un fiscalizador y verificador del recto ingreso e inversión de los fondos fiscales. Pero gradualmente fueron aumentando sus facultades y ahora reúne en sus manos una gran suma de atribuciones (las más importantes son: revisión y juzgamiento de las cuentas del Estado, llevar la contabilidad general de la nación, fiscalizar la actuación de todos los funcionarios públicos, efectuar el control preventivo de legalidad del Poder Ejecutivo, etc.) de las cuales, la de más relieve para los efectos de este análisis, es la última: el control preventivo de legalidad. En virtud de ésta, la Contraloría debe revisar los decretos o resoluciones del Presidente de la República y de otros organismos del Estado antes de su cumplimiento y puede reparar los que considere contrarios a la Constitución y a la ley. Con esta objeción el decreto no puede ser ejecutado, a menos que el Presidente de la República ordene una insistencia que debe llevar la firma de todos sus Ministros de Estado.

A pesar de que el Ejecutivo tiene el derecho de hacer primar su criterio sobre el del Contralor mediante decretos llamados de insistencia y, aun cuando todos los gobiernos, de cualquier tendencia que sean, han acudido a ellos en los casos en que un reparo ha obstaculizado importantes determinaciones suyas, es explicable que los gobernantes eludan utilizarlos, hasta donde les sea posible, por la fácil tacha de ilegalidad que podría gravitar sobre ellos. Esto se comprende más fácilmente en el caso del Presidente Allende, que lucha con una oposición obstinada, cuya arma más utilizada es la de imputación de quebrantamiento del orden jurídico.

Claramente se aprecia, por lo expuesto, el grado de poder que tiene en la práctica el Contralor. Ello haría necesario que el cargo recayera en un jurista de excepcionales conocimientos en materia de derecho público, dotado de gran claridad de juicio, con mucho tacto y serenidad para su desempeño y absolutamente imparcial en la pugna central de la política chilena, escindida ahora entre las fuerzas de la Unidad Popular y las de la oposición de derecha. Veamos si esto es una realidad.

Para la designación del Contralor se requiere acuerdo entre el Presidente de la República y el Senado, y éste no siempre se produce. Puede ocurrir y ocurre, por consiguiente, que sea designado como Contralor alguien que no reúne todas las relevantes cualidades necesarias, puesto que, a falta de un real acuerdo, lo más probable es que, después de muchos esfuerzos para buscar la coincidencia en el nombre, se termine, casi por agotamiento, en el mínimo común denominador: el de algún funcionario de carrera que por antigüedad haya alcanzado alto grado en el escalafón interno.

Esta solución, que en algunos casos se ha convertido en la única posible, no puede ser más peligrosa para el debido juego institucional regular, por las características mismas del cargo. En primer lugar, el cargo de Contralor es inamovible y vitalicio; en segundo lugar, el Contralor no puede ser prácticamente responsabilizado por el mal uso de sus altas funciones en cuanto al contenido de fondo de su actuación, y finalmente, sus decisiones son estrictamente unipersonales (elige libremente a sus ayudantes y resuelve por sí mismo, sin estar ligado a la opinión de nadie, ni aun de sus propios equipos técnicos). Sus atribuciones, por su carácter y alcance, le permiten determinar el sentido efectivo de muchas disposiciones de gobierno y, por consiguiente, adquieren un efecto general muy amplio. Resulta, entonces, que desde muchos puntos de vista el alcance de su poder es mayor que el de la misma Corte Suprema, puesto que sus decisiones fluyen de una sola persona y no de trece, como en ésta, y que ellas afectan normalmente a todos los ciudadanos, y no solamente a las partes en litigio.

Podría tenerse como una grave imprudencia de la ley el haber otorgado tan excesivas facultades a un solo funcionario, sujeto por razón de su cargo a una enorme tensión debido a la necesidad de imponerse de centenares y aun miles de materias diversas en cortos lapsos y expuesto a presiones de toda índole. Seguramente el legislador imaginó que por tratarse de una función de suprema fis-

calización, ella debía ser asumida por una sola persona, debidamente asesorada. Con lo que no contó fue con que en la práctica va operando una deformación de la concepción original, pues se ha llegado, en buena medida, a que la Contraloría asuma o recoja facultades que desbordan con mayor o menor claridad las previstas en la ley.

En el hecho el poder de la Contraloría es tan alto en los aspectos administrativos (puede instruir sumario y aplicar graves sanciones a todos los funcionarios públicos), que funcionarios administrativos de alta jerarquía y aun Ministros de Estado no se atreven a dar paso sin preguntarse qué pensará la Contraloría al respecto. Y como la mejor manera de informarse es preguntando, formulan extraoficialmente y por anticipado al Contralor consultas sobre las determinadas medidas administrativas que proyectan y el consultado da su parecer sin forma legal, lo que hace más fácil un deslizamiento de su único campo propio, que es técnico en lo jurídico y contable, hacia ese juicio de mérito, oportunidad o conveniencia de la medida, que no está sujeto a su tuición y que es de la facultad y responsabilidad exclusiva del funcionario administrativo. Y así, insensiblemente, el Contralor empieza a penetrar en el campo de la decisión administrativa de fondo, en la que comienza a tener participación sin saber cómo ni cuándo.

Es fácil que las fronteras se diluyan entre lo que sucede en la actividad oficial y en la informal, lo que explica la tentación, cuando se examina posteriormente en plano de control preventivo de legalidad un decreto o resolución, de entrar a formular juicios sobre aspectos que exceden la propia competencia.

Puede agregarse que el gobierno de la Unidad Popular ha recibido muestras de desafección de parte del actual Contralor Héctor Humeros y esto, que poco importaría en cuanto a ideas personales, lamentablemente se refleja en sus actuaciones funcionarias. Al igual que los miembros de la Corte Suprema, el Contralor adhiere a posiciones tradicionalistas y de conformismo social y no conoce otra interpretación válida de la ley que aquella que redunde en el apoyo al *status*. Es decir, está plegado de lleno a una de las dos formas que hay para entender el derecho, pero ha elegido aquella que simpatiza a la oposición.

Claro está que cuando en un cargo de esta clase se obra con partido tomado, muy luego empiezan los ensanchamientos del poder propio para repeler aquello que se considera ilegal, no porque lo sea,

sino por estar fuera del molde personal, así enmarcado ideológicamente.

Un examen de varias actuaciones recientes de la Contraloría permite señalar que en este momento las principales desviaciones que se aprecian en su actuación, especialmente mirando a su labor de control preventivo de legalidad, son:

1º No limitarse al examen jurídico del decreto sometido a toma de razón, sino criticarlo y repararlo con argumentos que miran a sus aspectos de política administrativa, como son el juicio sobre mérito, conveniencia u oportunidad de la medida tomada, siendo que éstos están entregados por nuestro sistema legal al juicio soberano del Poder Ejecutivo y de sus órganos.

2º Abrir verdaderas instancias de prueba para investigar y discutir la efectividad de los hechos, o sus calificaciones, invocados por la autoridad como fundamento de su decisión, desentendiéndose del criterio de ésta, que es la encargada de apreciar la existencia y carácter de la situación real que justifica su actuación. En caso de informes o afirmaciones de la autoridad o de sus organismos dependientes que intencionadamente tuerzan la verdad en cuanto a la realidad que se invoca, existen otros preceptos legales para reprimir el abuso, algunos de los cuales toca ejercer a la propia Contraloría, pero por un camino diverso del de un reparo en toma de razón. Es inadmisibles jurídicamente que el Contralor, en grado de toma de razón, practique investigaciones, reciba probanzas y evalúe medios de prueba, incluso entrando a la ponderación de declaraciones testimoniales privadas, que él busca y recibe para esgrimirlas en contra de informes oficiales responsables, como inexplicablemente ha ocurrido. Es manifiesto que en trámite de toma de razón el Contralor no puede hacer otra cosa, sin exceder la ley, que juzgar si las disposiciones del decreto contravienen o no la Constitución o la ley. Para lo otro necesitaría de normas especiales que la ley ha reglado prolijamente en el caso de los jueces, pero que no se han dado a su respecto.

3º Operar en trámite de toma de razón como si tuviera atribuciones de tribunal administrativo, puesto que recibe reclamaciones emanadas de particulares en contra de las resoluciones de la autoridad pendientes de su examen, exige a la autoridad que se haga cargo de ellas, respondiéndolas, y dirime finalmente las discrepancias, después de proceder mediante una instancia de prueba como la prevista en el punto precedente. Nada más grotesco que la muy alta función de toma de razón de una orden del Poder Ejecutivo, sea

convertida en una controversia entre la autoridad y los particulares afectados, antes de que ella adquiriera vigor. Esto barrena las bases mismas del derecho público y sirve para exhibir una tendencia a poner en la misma balanza al interés particular y al interés público, que, como vimos, es característico de la más añeja tradición jurídica burguesa.

4º Idear doctrinas jurídicas novísimas (nacidas solamente después que asumió el gobierno el Presidente Allende) destinadas a rechazar la toma de razón de medidas del Ejecutivo adoptadas en uso de su imperativo deber de preservar el bien colectivo dentro de la ley. La más curiosa de estas doctrinas es la del "ilícito penal", conforme a la cual la ocupación irregular de inmuebles impediría al gobierno el ejercicio de la facultad legal de ordenar la reanudación de faenas y de designar interventores que la asuman, en el caso de paralización de industrias vitales para la economía nacional o productoras de mercaderías esenciales para el abastecimiento de la población. Pese a que la letra y el espíritu de la ley claramente se proponen impedir que se produzca la paralización de industrias de esa clase, con grave peligro para el país entero, cualquiera que sea la razón de la paralización —porque de lo que se trata es de que la colectividad no carezca de lo necesario para sus necesidades vitales— el Contralor Humeros repara los decretos con su sorprendente teoría; a su juicio, la ocupación constituye delito y esto impide que pueda decretarse la puesta en marcha de la industria vital. Hay que advertir que ni los tribunales de justicia, únicos que constitucional y legalmente están facultados para declarar la existencia de delito, pueden hacerlo sino mediante una investigación previa, el cumplimiento de trámites legales determinados y la concurrencia de requisitos legales cuidadosamente reglados por la ley, mediante una resolución llamada "auto de reo", que aparte de ser provisional, es susceptible de varios recursos legales. El Contralor, en cambio, por sí solo, declara a priori que se ha cometido delito, que el "ilícito penal" impide que se reanuden las faenas paralizadas y se opone al ejercicio de las facultades gubernativas.

Todo lo anterior explica que el gobierno de la Unidad Popular haya debido soportar toda clase de obstaculizaciones de parte de la Contraloría General de la República y que el trámite de *toma de razón de sus decretos* se haya convertido en un alea que solamente esclarece, en cuanto al resultado final, la posición ideológica del funcionario fiscalizador. Y esto ha ocurrido aun en casos en que el gobierno contaba en pro de la legalidad de su actuación con el apoyo

de otro organismo jurídico de solvencia y responsabilidad: el Consejo de Defensa del Estado.

Que la explicación última es un criterio ideológico, queda evidenciado por la circunstancia de que con la anterior Administración sucediera exactamente al revés. Se facilitaban aun decisiones ejecutivas criticables conforme a la ley. Para no quedarnos en puras afirmaciones, citemos al azar el caso concreto de la formación de la Sociedad Química y Minera de Chile como entidad mixta, sin ley que lo autorizara e invocando preceptos que no son conducentes.

Duro es anotar en el cumplimiento de funciones estrictamente legales, contradicciones, excesos de poder y apreciaciones prejuiciadas; pero ello ocurre. Y como la función no conoce sometimiento a otra instancia o el contrapeso de otros juicios⁹, no queda democráticamente otro remedio que ponerlas en evidencia.

EL PARLAMENTO

Cambiar la faz económica, política y social del país, que es lo que en último término se propone el gobierno de la Unidad Popular valiéndose del mismo cauce jurídico existente, exige indispensablemente una profunda modificación del sistema legal. Sin cambios en la Constitución y en las leyes fundamentales, sin otras estructuras jurídicas y sin instituciones nuevas sería ilusorio imaginarlo. Pero, a su vez, la dictación de *nuevas leyes* que organicen la nueva sociedad exige indispensablemente una mayoría parlamentaria, si se quiere mantener el referido cauce.

El gobierno de la Unidad Popular se encuentra en notoria minoría en ambas ramas del Congreso. Y como el Presidente de Chile carece de la facultad de disolver el Congreso y la *renovación de éste debe realizarse en 1973*, hasta entonces el Presidente Allende debe

⁹ Sin embargo, con motivo de una reclamación que la mayoría de oposición de la Cámara de Diputados formuló por la promulgación de la Ley de Presupuestos para 1972 que hiciera el Presidente de la República, ante el Tribunal Constitucional, éste, por sentencia de 1º de febrero de 1972, dictada cuando este trabajo estaba ya preparado, junto con desecher el reclamo de inconstitucionalidad y aprobar el procedimiento presidencial, ha formulado un duro reproche al Contralor, por señalar al Jefe de Estado una modalidad de promulgación que no se aviene "con las normas constitucionales y los preceptos invocados de la Ley Orgánica de Presupuestos". En esta forma incidental, esa alta jurisdicción ha venido a demostrar uno de los tantos yerros graves en que incurre el Contralor y que siempre quedan en el silencio.

cumplir con sus tareas de gobernante con una mayoría parlamentaria adversa.

Hemos señalado ya que las facultades que la Constitución reconoce expresamente al Primer Mandatario, si bien preeminentes, no permiten planificar transformaciones revolucionarias, puesto que fueron concebidas para la administración de una sociedad en reposo. También hemos visto que los instrumentos legales disponibles dentro de un sistema legal generalmente contrario, no permiten la planificación orgánica de una nueva economía; mucho menos si se considera la actitud del Poder Judicial y de la Contraloría.

No son suficientes, entonces, los poderes amplios conferidos por las leyes vigentes al Presidente de la República. Estos podrían ser tenidos como bastantes para un gobernante que aspirara tan sólo a mantener el esquema tradicional o, a lo sumo, a modificarlo en forma mesurada. El camino de las transformaciones revolucionarias directas *queda impedido en una gran medida* y pasa a hacerse perceptible el peso opresivo de esa legalidad "burguesa", destinada a amparar y a sostener "su" sistema social.

A lo anterior debe agregarse que *cada vez va quedando más cubierto*, por su utilización máxima, aquel campo que permiten las actuales disposiciones aprovechables como instrumentos de transformación, fuera de que, simultáneamente, lo estrechan interpretaciones judiciales o de la Contraloría.

La estricta verdad es que el Presidente Allende, desde un punto de vista de leal posición democrática, tenía pleno derecho a esperar mayor colaboración del Congreso actual. Postuló a la Presidencia con un *programa político definido*, en el que se señalaba con entera franqueza que había el propósito de encaminar el país hacia el socialismo. Si bien en la votación popular directa Allende obtuvo solamente una mayoría relativa, inferior al 40% del electorado nacional, es lo cierto que en la elección del Congreso (que conforme a la Constitución es el encargado de elegir entre las dos más altas mayorías relativas, cuando nadie logra la absoluta) su mayoría fue aplastante, pues obtuvo más de 78% de los votos parlamentarios.

Allende tenía un programa claro y concreto. Ni el Congreso ni ninguno de sus miembros *condicionó su voto a una concesión económica programática*, pues solamente se insistió en el respeto de las libertades públicas y del régimen legal, que el candidato de antemano se había comprometido a sostener. Tampoco Allende ni ninguno de los partidos o grupos políticos que sostuvieron su candidatura

habrían aceptado nada que hubiera significado abandono del programa común, o transigirlo o aminorarlo. Fue elegido, por consiguiente, a sabiendas de cuál era su plan de gobierno y de que él estaba enteramente decidido a cumplirlo.

En estas condiciones, al ser elegido por el Congreso, este cuerpo hizo una manifestación de voluntad inequívoca de *aceptar como posible de ser planteado dentro de un régimen democrático el claro programa del candidato*. La suposición de que los parlamentarios demócratacristianos votaron por él entendiéndolo que no cumpliría su programa, por frecuente que esto haya sido en la historia política chilena, no puede proponerse siquiera. Tampoco la suposición de que algunos de los parlamentarios que votaban por él se proponían en su fuero interno hacerle imposible el cumplimiento de su programa, al que no había renunciado, o imponerle, una vez elegido, que se sujetara a sus ideas y no a las propias. Un juego limpio de lo que ha de entenderse por verdadera democracia impide imaginar esta clase de alternativas.

Sin embargo, los hechos producidos después de la elección del Presidente Allende dan base para más de una sospecha.

No creemos exceder el propósito objetivamente jurídico de este trabajo si examinamos muy brevemente el curso de los sucesos.

A las primeras declaraciones demócratacristianas de que las urnas habían colocado al partido "en la oposición", vale decir en situación en que no puede aspirar a hacer gobierno sino a fiscalizar el que otros hacen, siguió un período de algunos meses en los que dicho Partido pareció dispuesto a ajustarse al papel que reconoció para sí mismo como el único posible.

Pero ya en setiembre pasado estaba *claro que el programa de Allende se cumplía* inexorablemente. Adelantaba la estatización bancaria y empezaba a incrementarse el área de propiedad social. Parte apreciable del Partido Demócrata Cristiano, con fuerte influencia en sus organismos directivos, vio que la cosa iba en serio y cambió su actitud. Uniéndose cada vez en forma más estrecha a la derecha tradicional, comenzó a planear en conjunto una resistencia, que ahora se advierte perfectamente montada y que cuenta con la ayuda de grupos extremistas de derecha, del diario *El Mercurio*, y de las grandes organizaciones empresariales (para referirnos tan sólo a los apoyos nacionales).

Es muy posible que las intenciones particulares difieran mucho dentro de esta espantable entente, pero lo que puede apreciar-

se con claridad es que el propósito común consiste en obstruir en toda forma y por cualquier medio la acción gubernativa para, en definitiva, hacer imposible al gobierno cumplir sus planes, ni aun dentro de la legalidad existente. Ya algunos, que extreman las cosas o están en el secreto, hablan abiertamente de provocar la crisis presidencial.

Imposibilitado el gobierno para obtener las leyes que necesitaría para alcanzar las metas previstas, *se intenta ahora darle el remate final* privándolo aun de aquellos medios legales que han estado a disposición de todos los gobiernos anteriores desde hace cuarenta años. Este era el propósito declarado del proyecto de reforma constitucional en actual tramitación de los senadores Fuentealba y Hamilton según su formulación original. Deben haber tropezado con muestras de desagrado en sus propias filas por presentarlo tan desnudamente, porque en definitiva se le condimentó como una limitación de las facultades amplias que otorgaba el antiguo Decreto Ley Nº 520, pero sin alterar sus primitivas finalidades. Estas facultades no le habían sido negadas ni restringidas a ningún gobierno anterior; ahora se le suprimen al que mejor podría utilizarlas y al que requiere de ellas para cumplir dentro de la ley con su programa.

La hostilidad arrecia en todos los campos. La Ley de Presupuestos para 1972 ha sido oportunidad para que la oposición parlamentaria unida, contraviniendo abiertamente la Constitución, intente suprimir las asignaciones a la televisión que considera afecta al gobierno, eliminar la posibilidad de que la Corfo continúe adquiriendo acciones bancarias y de sociedades anónimas, limitar las facultades para importar de la Empresa de Comercio Agrícola, etc. Solamente la intervención del Tribunal Constitucional ha impedido el mandoble.

La decisión opositora es *cerrar completamente el cerco legal* Presidente Allende, condenándolo a una total inmovilidad. Es posible que, en el fondo, exista el ánimo de arrastrarlo a una situación insostenible que invite al rompimiento de los moldes constitucionales y legales, para luego *desconocer su legitimidad*. La prudencia del Presidente Allende y su destreza para utilizar todos los recursos legales a fin de mantener su línea de respeto al ordenamiento jurídico, le han permitido sobrellevar airosamente sus dificultades y aun devolver golpes.

Dos veces ha apelado el Presidente Allende al Tribunal Constitucional, creado en la reforma constitucional de 1970 y en funciones solamente desde setiembre de 1971, para reclamar de violaciones

constitucionales cometidas por la mayoría parlamentaria en la tramitación de dos leyes. En ambas oportunidades el fallo del Tribunal ha venido a esclarecer que es el Jefe del Estado el que se ajusta a la Constitución y que es la mayoría del Congreso la que la infringe¹⁰. Otras tantas veces ha presentado reclamo ante el mismo Tribunal la mayoría parlamentaria de oposición, pidiendo que se declaren inconstitucionales actos del Presidente de la República y otras tantas el fallo competente ha reafirmado que el Primer Mandatario se mantiene cumplidamente dentro de los marcos constitucionales y legales¹¹.

PERSPECTIVAS AL FUTURO

Como se ha visto, la lucha irreconciliable que se sostiene entre la Unidad Popular y la derecha opositora, se centra en estos momentos principalmente en el plano legal y, verosímilmente, atendidas las circunstancias y antecedentes, persistirá allí.

Un conjunto de circunstancias históricas hacen que para el Presidente Allende sea de la mayor importancia *no ser convicto de transgresiones* a la legalidad. Hasta ahora, la oposición no ha tenido argumentos sólidos para acusarlo en ese sentido. La acusación constitucional contra el Ministro del Interior, José Tohá, no tuvo el efecto previsto. Era demasiado ostensible que ella utilizaba cargos formulados con puro criterio político y dentro de una maniobra de la misma clase, como para que alguien pudiera apoyar racionalmente en su aprobación una imputación sólida de ilegalidad gubernativa.

La oposición ha acudido también a otro procedimiento, que tampoco le ha redituado. Argumenta que la legalidad es vulnerable, no abiertamente, sino mediante desnaturalización de las leyes y de las atribuciones gubernativas. En cuanto a lo primero, el gobierno interpretaría indebidamente la ley, aplicando los preceptos correspondientes con un

¹⁰ Sentencias de 19 y 25 de enero último, dictadas por el Tribunal Constitucional en los reclamos que el Presidente Allende formuló en contra de la mayoría del Congreso por haber transgredido la Constitución en la formación de la Ley de Presupuestos para 1972 y de la nueva Ley sobre Arrendamientos.

¹¹ Sentencias de 1º y 10 de febrero último, dictadas por el Tribunal Constitucional en reclamos formulados por los Diputados y Senadores de la oposición, respectivamente, en contra del Presidente de la República, acusándolo de haber violado la Constitución en la promulgación de la Ley de Presupuestos y en la designación del Ministro Tohá como subrogante de Defensa Nacional.

sentido diverso del que rectamente debiera asignárseles. Lo segundo se produciría porque el gobierno abusaría de las facultades de que está investido, extendiéndolas a fines diversos de los correspondientes, con lo que incurriría en "desviación de poder".

Pese a que el tema, por su amplitud, excede mucho la limitada extensión de estas páginas, es posible sostener, muy condensadamente, que con ello se incurre en graves errores jurídicos por parte de los acusadores. Por una parte se confunde la "voluntad de la ley" que es la clave de toda interpretación correcta, con la estructura ideológica o aun con las pretendidas inclinaciones políticas de los individuos que participaron en la elaboración de la ley. Por otra, se oculta que las facultades discrecionales importan una verdadera delegación de facultades por el legislador, para que la autoridad delegataria aprecie libremente, en cada caso, según las circunstancias existentes y su propio criterio, la conveniencia de orientar en una dirección o en otra las decisiones que se adopten; por lo que es legítimo a esta última, resolver en un sentido no previsto por el legislador, o aun apartándose del criterio personal que éste pudo haber tenido ante iguales circunstancias. Finalmente, olvidan los opositores de hoy que así argumentan que, en su época, no trepidaron en sostener la amplitud de las facultades discrecionales.

Esto es una demostración más de cómo los intereses políticos y circunstancias de mera conveniencia, nublan fácilmente el juicio, o inducen a buscar malos argumentos que den apariencia de verdad a lo que se sabe falso.

La Unidad Popular aceptó que su tarea consistía en dar cima a su programa acatando la legalidad que tendencias e ideologías opuestas habían forjado, no obstante que ésta no favorecía sus objetivos. Dentro de ese cauce iban a producirse democráticamente los cambios necesarios y con ese pie forzado se llegaría a proporcionar al país una nueva legalidad para su historia futura.

La generosidad con que adoptó esa decisión no ha sido correspondida por su adversarios; tampoco podía pretenderse que la correspondieran quienes acudirán a cualquier medio, aun la ruptura del sistema democrático, para impedir que en Chile se implanten reformas revolucionarias.

La actitud que ahora asume la oposición significa que ella quiere cambiar unilateralmente las reglas del juego, para colocar al gobierno de la Unidad Popular dentro de un marco muchísimo más estrecho que el limitado que éste ya había previsto.

La situación es peligrosa, porque no hay la posibilidad de que la Unidad Popular acepte o pueda aceptar un recortamiento de un programa que se cumple dentro de la legalidad vigente.

Del único grupo de oposición del cual cabría esperar una reconsideración de su inexplicable actitud sería de algunos sectores de la Democracia Cristiana, particularmente de los juveniles. Sobre ellos pesa la responsabilidad de la historia que se escriba sobre el futuro inmediato de nuestra patria.

OBRAS PUBLICADAS POR EL AUTOR

1. *Los elementos del delito*, Imprenta Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile, 1952.
2. *Curso de derecho penal chileno*, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, tomo I en 1960, tomo II en 1966. Reimpresión en 1987, por Ediar-Cono Sur Ltda.
3. *¿Qué queda del derecho natural? (Reflexiones de un jurista cristiano)*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1967.
4. *Trasplante de corazón (Aspectos jurídicos, éticos y médico-legales)*, Editorial Universitaria, Santiago de Chile, 1969.
5. *La batalla por el cobre (La nacionalización chilena del cobre)*, Editorial Quimantú, Santiago de Chile, 1972.
6. *Nacionalización y recuperación de recursos naturales ante la ley internacional*, Fondo de Cultura Económica, México, D. F., 1974.
7. *El derecho como obstáculo al cambio social*, Siglo XXI Editores, México, D. F., 1975 la primera edición; 1987 la novena.
8. *Defensa de las nacionalizaciones ante tribunales extranjeros (El caso de los productos exportados)*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1976.
9. *Universidad Latinoamericana y problema social*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1977.
10. *Evolución del derecho penal durante el presente siglo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978.
11. *¿Vía legal hacia el socialismo? (El caso de Chile)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1978.
12. *El derecho a la vida privada y la libertad de información: un conflicto de derechos*, Editorial Siglo XXI, México, D. F., 1979 la primera edición; 1985 la tercera.
13. *La nacionalización del petróleo en Venezuela*, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, D. F., 1979.
14. *El derecho de propiedad privada*, Editorial Temis, Bogotá, 1979. Segunda edición, en prensa.
15. *Causalismo y finalismo en derecho penal (Aspectos de la enseñanza penal en Hispanoamérica)*, primera edición, Juricentro, San José de Costa Rica, 1980; Editorial Temis, Bogotá, 1982, la segunda edición.
16. *Derecho, política y democracia*, Editorial Temis, Bogotá, 1983.
17. *Fundamentos de los delitos de omisión*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1984.
18. *Elementos para una crítica y desmistificación del derecho*, Ediar, Buenos Aires, 1985.
19. *Instrumentos jurídicos para una política económica avanzada*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987.
20. *Cuestiones de derecho penal y criminología*, Editorial Jurídica Ediar-Cono Sur Ltda., Santiago de Chile, 1987.
21. *Grandes procesos - Mis alegatos*, Ediciones BAT, Santiago de Chile, 1988.
22. *El derecho de propiedad privada (concepto, evolución y crítica)*, Santiago de Chile, 1989.



OTROS TÍTULOS PUBLICADOS

- Carlos Jorquera: *El Chicho Allende* (agotado)
David Turkeltaub: *Ese señor Lagos*
David Turkeltaub: *Por amor de la muerte*
Eduardo Novoa: *Grandes procesos*
Walter Garib: *Las muertes de un falte difunto*
Cecilia Bachelet de Miranda: *Mi exilio y la cocina*
Jorge Ahumada: *En vez de la miseria* (10ª ed.)
Alexis Guardia: *Chile, país centauro*
Joan E. Garcés: *Allende y la experiencia chilena* (3ª ed.)
Volodia Teitelboim: *Gabriela Mistral, pública y secreta* (2ª ed.)

EN PRENSA

- Volodia Teitelboim: *Neruda* (5ª ed.)
Julio Faúndez: *Izquierdas y democracia en Chile, 1932-1973*