

REVISTA DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

AÑO XXXII — ENERO - MARZO DE 1964 — N° 127

DIRECTOR: ORLANDO TAPIA SUAREZ

CONSEJO CONSULTIVO:

MANUEL SANHUEZA CRUZ
HUMBERTO TORRES RAMIREZ
JUAN BIANCHI BIANCHI
QUINTILIANO MONSALVE JARA
MARIO CERDA MEDINA
LUIS HERRERA REYES

ESCUELA TIPOGRAFICA SALESIANA CONCEPCION — (CHILE)

INFORMES DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

INFORME N° 605 DE 1963

CONCLUSION:

No son aplicables a la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile las franquicias aduaneras contempladas en el inciso 4° del artículo 20 de la Ley N° 12.033, respecto de la importación de maquinaria, para los efectos mecanizados con los que se propone movilizar y ensacar salitre que desembarcará en Valparaíso, franquicias que solamente favorecen a las empresas productoras de salitre.

TEXTO DEL INFORME N° 605

Señor Ministro:

Con oficio N° 333, de 17 de Junio último, se sirve US. consultar a este Consejo sobre si son aplicables a la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo de Chile las franquicias aduaneras contempladas en el inciso 4° del artículo 20 de la Ley N° 12.033,

respecto de importación de maquinaria, para los efectos mecanizados con los que se propone movilizar y ensacar salitre que desembarcará en Valparaíso.

En opinión del señor Asesor Legal de la COVENSA, esas franquicias favorecerían a dicha institución para los efectos señalados.

Igual opinión sostiene el Superintendente de Aduanas Subrogante, según oficio 4514 agregado a estos autos a petición de este Consejo.

El Consejo, no obstante, discrepa de esos pareceres y, admitiendo que los términos de la ley no son claros, los interpreta en el sentido de que ellos solamente favorecen a las empresas productoras de salitre.

El inciso 4° del artículo 20 de la Ley 12.033 dice textualmente:

"Libérase de todo derecho, gravamen, impuesto, tasa o contribución que afecta a las importaciones, a las autorizacio-

nes para realizarlas, a la movilización y al almacenaje de bienes que internen las empresas salitreras para su propio uso en los casos que más adelante se expresan. Esta liberación las eximirá también del pago de cualquier gravamen o impuesto que afecte a la movilización y al almacenaje de las mercaderías nacionales. Estas exenciones comprenden:

a) Las maquinarias y elementos necesarios para la mantención, renovación y ampliación de las instalaciones existentes para la producción, movilización y embarque de salitre, yodo y otros subproductos.

b) Las maquinarias y elementos necesarios para el establecimiento, mantención, renovación y ampliación de nuevas instalaciones para la producción, movilización y embarque y exportación de salitre, yodo y otros subproductos;

c) Los productos químicos y envases de cualquier naturaleza que sean utilizados para la experimentación, producción, movilización, embarque y exportación de salitre, yodo y otros subproductos".

Del texto legal transcrito aparece que la liberación se concede:

a) A las empresas salitreras;

b) Sólo para internación de maquinarias, elementos y productos que se empleen en la producción, movilización, embarque y exportación de salitre, yodo u otro subproducto.

Corresponde examinar, en primer término, pues, si la Corporación de Ventas de Salitre y Yodo, a la cual en adelante se denominará simplemente Corporación, queda o no incluida en la expresión "empresas salitreras" que usa la ley.

Conforme a la Ley N° 12.033, la Corporación es una persona jurídica creada por ella —en verdad por la Ley N° 5.350, cuyo texto definitivo está fijado por aquella—, cuyo fin es adquirir de las **empresas productoras**, salitre, yodo y demás subproductos, venderlos, exportarlos, transportarlos, distribuirlos, hacer su propaganda y realizar todos los actos y celebrar todos los contratos necesarios para ello y contraer toda clase de obligaciones relacionadas con la compra, movilización, distribución, propaganda y venta de esos productos.

Las empresas productoras deben adherir a la Corporación mediante una declaración especial que les permite gozar de

INFORMES DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

205

los derechos y quedar sujetas a las obligaciones establecidas por la ley para las empresas referidas.

La Corporación queda obligada a comprar a las empresas productoras adheridas y éstas a vender a aquélla el salitre y el yodo que produzcan, en las condiciones que señala la ley.

De este muy breve enunciado del sistema de la Ley N° 12.033, que es el mismo de la Ley 5.350 cuyo texto fija, aparece que en él juegan, aparte del Fisco que tiene el estanco y que lo cede a la Corporación, dicha Corporación y las "empresas productoras". En efecto, son las últimas las que efectúan las labores extractivas del salitre y de su acondicionamiento para dejarlo en condiciones de ser exportado. En cambio, la Corporación se ocupa de comprárselo a dichas empresas productoras, de buscarle mercados, hacerle propaganda y hallarle colocación.

Es por ello que en numerosas disposiciones de la ley N° 12.033 "la Corporación" y "las empresas productoras" o "los productores", aparecen como las dos partes o factores que son considerados por el legislador, en forma absolutamente separada y distinta.

Ahora bien, si se examinan con

atención los preceptos de esa ley, se advierte fácilmente que en ellos se usan varios términos diversos para referirse a este factor distinto de la Corporación que entra en juego en el sistema. Se le llama "empresas productoras" en los artículos 3°, 5°, 10, 11, 14, 17 y 20 inciso primero. Se le designa como "productores" en los artículos 11, 14, 15, 17, 18, 19, 27 y 29. Recibe el nombre de "empresas adheridas" en los artículos 16, 20, 21, 23, 25 y 26. En los artículos 11, 14 y 34 hablan de él simplemente como "empresas". Además, en los artículos 3°, 21 y 34 se menciona a la "industria Salitrera".

Basta lo expresado para poner en duda, sin otro antecedente, que la expresión "empresas salitreras" pueda comprender también a la Corporación. En efecto, esa expresión es equivalente en algunos casos, y mixta en otros, de términos que la ley ha usado claramente para referirse solamente a las empresas productoras de salitre, como entes distintos y jurídicamente contrapuestos a la Corporación.

La Asesoría Legal de la Corporación argumenta que esa entidad se ajusta, por su naturaleza, a la noción jurídica de

empresa, atendida su finalidad comercial y de negocios; pero tal aseveración no halla acogida en la terminología de la Ley N° 12.033, que, prescindiendo de los términos sometidos a controversia, nunca usó el vocablo "empresa" para aludir a la Corporación y siempre la designó con este último nombre. Esto no significa entrar a discutir si la Corporación es o no una "empresa" en el sentido jurídico, sino simplemente señalar el hecho de que el legislador no empleó ese nombre para designarla.

Dentro de la Ley N° 12.033 hay solamente cuatro oportunidades en que se usó la expresión "empresas salitreras", que son los artículos 8°, 20, 24 y 34. Conviene examinar qué alcance da la ley a esa expresión.

Es indudable que cuando el artículo 8° se refiere a las "empresas salitreras", no puede comprender a la Corporación, puesto que quiere señalar a las empresas que tengan "capacidad productiva" para los fines de la representación que les corresponde en el Directorio de la Corporación.

El artículo 24 obliga a las "empresas salitreras y otras que se relacionen con el transporte y movilización del salitre", a

proporcionar informaciones a la Superintendencia del Salitre. La frase subrayada resta toda fuerza al argumento de la Asesoría Legal de la Corporación para incluir entre las empresas salitreras a esa entidad, en razón de que también ella queda sujeta a la fiscalización de la Superintendencia mencionada, puesto que aquella frase explicaría tal tutela sin necesidad de forzar el sentido de la expresión "empresas salitreras". Por lo demás, el inciso final de ese artículo 24, que da carácter estrictamente confidencial a los datos recogidos por la Superintendencia, "salvo que sean requeridos por el Directorio —de la Corporación— para fijar los precios de costos cuotas de producción", confirmaría que las entidades obligadas a dar datos en virtud de ese precepto no incluyen a la Corporación, por ser un organismo facultado para pedirlos.

El artículo 34 dispone sanción para las "empresas salitreras" que infrinjan las resoluciones de la Comisión de Salario o de los Tribunales del Trabajo en materia de salario, después de regular muy minuciosamente la forma de determinar salarios mínimos para los obreros ocupados en la "industria salitre-

ra". Evidentemente ese precepto está dirigido a las empresas **productoras de salitre**, que son las que ocupan obreros en las condiciones que menciona. No es verosímil que tal disposición pueda estar referida también a los obreros que pudiera ocupar la Corporación.

Si en los tres casos señalados en que la Ley habla de "empresas salitreras", quiere aludir a las empresas productoras de salitre, no advierte el Consejo la razón para que la misma expresión sea interpretada en el inciso 4º del artículo 20 con un alcance diferente. Especialmente si se considera que el contexto de esta última disposición corrobora la idea de que no ha querido comprender en ella a la Corporación, como se va a demostrar:

a) En el inciso segundo del artículo 20 se contempla también una franquicia, que es **relativa a los impuestos de exportación, de movilización y de compraventas** provenientes de la explotación y comercio del salitre, yodo y subproductos, y a los impuestos sobre contratos y documentos que se otorgan para probar o hacer constar las compraventas de esas materias; pues bien, allí, en que se hace referencia a activi-

dades que son propias de la Corporación, como es el "comercio" de salitre y derivados, se expresa determinadamente que la exención alcanza tanto a "la Corporación" como a "Las empresas adheridas".

b) La exención del inciso cuarto del artículo 20, que es la que origina la cuestión, está referida a maquinarias y elementos materiales con los cuales se efectúan las labores físicas destinadas a extraer el salitre y purificarlo, llevarlo a puerto y ponerlo a bordo de los barcos; estas labores habrán de realizarlas las empresas productoras, al menos preferentemente, desde que lo que toca la Corporación es hacerse cargo del estanco del Estado para "la exportación y comercio" de él vale decir, le corresponde organizar la venta y llevarla a cabo mediante los contratos y actos jurídicos correspondientes.

c) Conforme al inciso quinto del artículo 20 en examen, toca a la Corporación "certificar ante las Aduanas" que los bienes favorecidos con franquicias están comprendidos en ellas, lo que no concilia manifiestamente, con la interpretación de que la propia Corporación pueda ser beneficiaria de las franquicias.

Finalmente, puede añadirse que en el caso concreto se trata de internación de maquinarias que tienen por objeto movilizar y ensacar el salitre para "desembarcarlo en Valparaíso". Del inciso 4° del artículo 20 de la Ley N° 12.033 se desprende que las franquicias aduaneras han sido establecidas por la ley para las empresas salitreras que traen al país maquinarias y otros elementos materiales necesarios para la producción, movilización, embarque y exportación de salitre, yodo y subproductos. El espíritu de la ley parece ser, en consecuencia, que las exenciones se apliquen solamente a los elementos que se emplean para la producción y salida de esas materias a mercados extranjeros. Se violentaría ese espíritu, y también la letra de la ley, si dichas exenciones fueran extendidas a los medios que se usan para la distribución interna en Chile, fuera de que con ello podrían beneficiar a mucha mercadería que no pudo tener en vista el legislador (por ejemplo, camiones para movilizar el salitre dentro del país, etc.).

Por todas estas razones, el Consejo contesta negativamente la consulta de US.

Este informe se emite con

un gran retardo que no es imputable al Consejo y que es conveniente explicar a US. Llegados estos antecedentes, se estimó conveniente escuchar el parecer de los servicios de Aduanas, por su conocimiento especializado de las disposiciones legales concernientes a tributación aduanera, y ellos fueron remitidos a la Superintendencia de Aduanas solicitándole que diera su parecer sobre la cuestión legal. Dicha Superintendencia ha demorado casi cuatro meses en despachar el insustancial informe que US. puede encontrar agregado a estos autos.

Es cuanto el Consejo puede informar a US.

Consejo de Defensa del Estado, 28 de Octubre de 1963.

Arturo Tagle Zañartu —
Eduardo Novoa Monreal —
Enrique Lira Silva — Raúl Oliva
Murillo — Samuel Beluzán Godoy —
Manuel Guzmán Vial —
Guillermo Pumpin Belloni —
Lorenzo de la Maza Rivadeneira —
Avelino León Hurtado —
Eduardo Belmar Cuevas —
Juan Frontaura Gómez.

Al señor
Ministro de Minería
Presente.

INFORME N° 20 DE 1964

CONCLUSION:

El Decreto N° 835, del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de fecha 19 de Mayo de 1962, que fijó el texto refundido de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la importación, armaduría, fabricación e integración de vehículos motorizados y agregó otras disposiciones reglamentarias en ejercicio de las facultades privativas del Poder Ejecutivo, constituye simplemente un Decreto con Fuerza de Ley.

TEXTO DEL INFORME N° 20.

Señor Presidente de la Cámara de Diputados:

En respuesta a su oficio N° 57 de 5 de Diciembre en curso relativo a la naturaleza jurídica del Decreto 835 del Ministerio

de Economía, Fomento y Reconstrucción, el Consejo puede informar lo siguiente.

El artículo 7° de la Ley 12.919 de Agosto de 1958 dispone lo siguiente: "Los vehículos afectos al impuesto a que se refiere el inciso 4° del artículo II de la Ley 12.084, modificado por los artículos 33 y 16 de las Leyes 12.434 y 12.462, respectivamente, que sean producidos por industrias nacionales, quedarán exentos de dichos impuestos siempre que acrediten en sus costos de producción un 25% como mínimo de materias primas y partes nacionales en los dos primeros años de producción y un 50 % en los sucesivos".

El artículo 13 de la Ley 14.824 de 13 de Enero de 1962 agregó el antedicho artículo 7° de la Ley 12.919 los siguientes incisos: "Facúltase al Presidente de la

República para determinar la forma cómo las industrias deberán cumplir con los porcentajes mínimos de materias primas o partes nacionales y para definir el concepto de costo de producción a que se refiere el inciso anterior.

"No obstante, la Dirección General de Impuestos Internos continuará dictando las exenciones del impuesto al valor FOB, sobre las bases actualmente en uso, mientras el Presidente de la República no dicte el Reglamento a que esta disposición se refiere.

"Asimismo, queda facultado para determinar el valor de la mano de obra y de los gastos generales que podrán considerarse como integrantes de las materias primas o partes nacionales del vehículo.

"El Presidente de la República deberá exigir las garantías que estime necesarias para asegurar que la industrias incorporarán los porcentajes mínimos de materias primas y partes nacionales del vehículo.

"La Corporación de Fomento de la Producción deberá, dentro del plazo de un año, a contar de la vigencia de esta ley, completar la instalación y poner en funcionamiento una industria manufacturera de

tractores y ramas conexas en la ciudad de Rancagua".

Por otra parte, el artículo 4° transitorio de la citada Ley 14.824 dispuso: "Facúltase al Presidente de la República para que dentro del plazo de 60 días, a contar desde la fecha de promulgación de la presente ley, dicte el decreto refundido de las disposiciones legales y reglamentarias que dicen relación con la importación, armadura, fabricación e integración de vehículos motorizados".

Conforme con estas disposiciones el Ejecutivo dictó el Decreto 835 de 19 de Mayo de 1962, que fija el texto refundido de las disposiciones citadas y agrega disposiciones reglamentarias en ejercicio de sus facultades privativas. Se desea saber si este Decreto 835 constituye un Decreto dictado en uso de la potestad reglamentaria, o si reviste la calidad de un Decreto con Fuerza de Ley.

Según la doctrina uniforme, para que haya Decreto con Fuerza de Ley se requiere que el Congreso delegue en el Ejecutivo sus facultades legislativas, sobre materias propias de ley; es decir, que el poder Ejecutivo, bajo la forma de un Decreto, dicte una ley sin intervención del Legislativo. Si no

INFORMES DEL CONSEJO DE DEFENSA DEL ESTADO

211

concurren esos requisitos, los decretos que dicte el Presidente de la República sólo serán decretos reglamentarios dictados en uso de sus facultades privativas, consagradas por el artículo 72 N° 2 de la Constitución Política del Estado.

En la especie, aunque la ley dice: "Facúltase al Presidente de la República" y le fija un plazo de 60 días para que dicte el texto refundido de las disposiciones legales y reglamentarias referidas, no se trata de una delegación de funciones legislativas sobre materias propias de la ley, toda vez que el Ejecutivo no queda autorizado para "dictar" nuevas normas legales, sino para refundir las existentes sobre ciertas materias, agregando las reglamentarias que juzgue oportunas. Y efectivamente, el Decreto 835, en referencia, no hizo otra cosa que refundir esas disposiciones, agregando otras de carácter re-

glamentario, por lo que constituye simplemente un Decreto con Fuerza de Ley.

Es cuanto puede informar el Consejo a US. en respuesta a su oficio N° 57 de 5 de Diciembre en curso.

Consejo de Defensa del Estado.—8 de Enero de 1964.

Arturo Tagle Zañartu — Ave-
lino León Hurtado — Manuel
Guzmán Vial — Juan Frontau-
ra Gómez — Guillermo Pumpin
Belloni — Samuel Beluzán Go-
doy — Alejandro Monreal Be-
llo — Raúl Oliva Murillo — En-
rique Lira Silva — Lorenzo de
la Maza Rivadeneira — Eduar-
do Belmar Cuevas.

Al Señor
Presidente de la Cámara de
Diputados.
Presente