



VALPARAÍSO, 13 de mayo de 2020

Con fecha 12 de mayo de 2020, la Secretaría de la Cámara de Diputados ha elaborado el **informe técnico N°17/368/2020** ordenado por el artículo 13 del Reglamento, recaído en el proyecto de ley, iniciado en moción de los diputados Juan Santana, Juan Luis Castro, Marcos Ilabaca, Amaro Labra, Raúl Leiva, Jaime Naranjo, Gastón Saavedra, y de las diputadas Emilia Nuyado y Camila Vallejo, que faculta al Estado para desarrollar actividades empresariales en materia de producción de insumos médicos y declara su utilidad pública, autorizando la expropiación de las empresas privadas que actualmente participan en esta industria, en determinados supuestos.

En ese informe técnico, la Secretaría ha concluido que la mencionada iniciativa legal es inadmisibles, en tanto contiene una norma de tipo expropiatorio y que por lo tanto corresponde al ámbito de la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República, **infringiendo la disposición del inciso tercero del artículo 65 de la Constitución Política de la República.**

En virtud de la atribución que me confiere el artículo 15 de la ley orgánica constitucional del Congreso Nacional, acojo la opinión técnica de la Secretaría y procedo a declarar inadmisibles el proyecto.

Dios guarde a US.

DIEGO PAULSEN KEHR  
Presidente de la Cámara de Diputados

**A LAS SEÑORAS DIPUTADAS Y SEÑORES DIPUTADOS**



## **INFORME TÉCNICO**

17/368/2020

En virtud de lo estatuido en el artículo 13 del Reglamento de la Cámara de Diputados, la Secretaría pone en conocimiento de US. el informe técnico recaído en la moción de los diputados señores Juan Santana, Juan Luis Castro, Marcos Ilabaca, Amaro Labra, Raúl Leiva, Jaime Naranjo, Gastón Saavedra, y de las diputadas señoras Emilia Nuyado y Camila Vallejo, que faculta al Estado para desarrollar actividades empresariales en materia de producción de insumos médicos y declara su utilidad pública, autorizando la expropiación de las empresas privadas que actualmente participan en esta industria, en determinados supuestos.

De acuerdo con el citado precepto, este informe debe versar sobre lo siguiente:

### **1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.**

Según los autores de la iniciativa, la actual crisis sanitaria que afecta al país, producto de la pandemia por Covid-19, ha dejado en evidencia el preocupante déficit de los insumos médicos necesarios para el tratamiento de pacientes contagiados, así como para garantizar las debidas medidas de protección sanitaria.

En este contexto, los firmantes de la moción aluden al concepto de empresa estratégica, así como a la función social de la propiedad, concluyendo que en el evento de que sea necesario que el Estado asuma un control de las empresas que proveen los insumos para la adecuada protección del personal médico y de los pacientes, se requiere la declaración de utilidad pública de las empresas de producción y distribución de insumos médicos, lo que permitirá su expropiación.

En suma, este proyecto tiene como finalidad permitir que el Estado desarrolle actividades empresariales en el ámbito de los insumos médicos, pudiendo imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine, como asimismo, cumple el objetivo de declarar de utilidad pública estas empresas en el marco de las exigencias para una eventual expropiación.

### **2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.**

- Artículo 19°, numeral 21, inciso segundo; y numeral 24, incisos segundo y tercero, de la Constitución Política de la República.

- Decreto Ley N° 2.186 de 1978, que aprueba ley orgánica de procedimiento de expropiaciones.

**3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional.**

- a) Normas que se derogan: ninguna.
- b) Normas que se modifican: ninguna.
- c) Reglamentos que se modifican: ninguno.

**4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.**

La moción en cuestión consta de dos artículos. El primero de ellos declara que el Estado tendrá la facultad para desarrollar actividades empresariales con el objeto de fomentar y desarrollar la producción, elaboración y distribución de insumos médicos.

El segundo artículo, declara de utilidad pública las empresas industriales, de comercio y los establecimientos dedicados a la producción y distribución de insumos médicos, para el solo efecto de atender las necesidades imperiosas de salubridad pública y las medidas sanitarias adoptadas por la autoridad. En función de esta declaración, el segundo inciso faculta a la autoridad para imponer a los productores la obligación de producir o elaborar estos insumos de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que se determinen.

Por último, el tercer inciso del artículo segundo, explicita que ante el incumplimiento de las obligaciones antes señaladas, se autorizará la expropiación bajo los requisitos y procedimientos señalados en el Decreto Ley N° 2.186 de 1978, que aprueba ley orgánica de procedimiento de expropiaciones.

**Comentarios sobre su admisibilidad**

La admisibilidad de esta moción debe ser analizada tanto a la luz de las disposiciones constitucionales sobre iniciativa exclusiva del Presidente de la República, en particular lo dispuesto por el **artículo 65, inciso tercero**, como en consideración a lo dispuesto por el **artículo 19 N° 21, inciso segundo**, y **N° 24, inciso tercero, de la Constitución Política de la República**. En particular, estas últimas normas establecen lo siguiente:

Artículo 19 N°21 inciso segundo de la Constitución Política de la República:  
*"El Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza. En tal caso, esas actividades estarán sometidas a la legislación común aplicable a los particulares, sin perjuicio de las excepciones que por motivos justificados establezca la ley, la que deberá ser, asimismo, de quórum calificado".*

Artículo 19 N° 24, inciso tercero de la Constitución Política de la República:  
*"Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador. El expropiado podrá reclamar de*

*la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado, la que se fijará de común acuerdo o en sentencia dictada conforme a derecho por dichos tribunales".*

El primer artículo de la moción, debe evaluarse en función de la primera de estas normas. Como se advierte del texto propuesto, el primer artículo no es más que una reiteración de lo señalado en la disposición constitucional, aplicada específicamente a la actividad de producción, elaboración y distribución de insumos médicos. De la norma constitucional se deriva, no obstante, la necesidad de someter esta propuesta a quórum calificado, así como exigir que el Estado y sus organismos cumplan los requisitos señalados para el desarrollo de estas actividades empresariales.

El segundo artículo de la moción, en cambio, debe cotejarse con la normativa constitucional que garantiza el derecho a la propiedad. A partir de esta disposición constitucional es posible extraer dos condiciones normativas y una fáctica para que alguien pueda ser legítimamente privado de su propiedad, del bien sobre que recae, o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio: una ley general o especial que autorice la expropiación; una causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador; y una justa indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado. La naturaleza compleja del instituto jurídico de expropiación ha sido declarada expresamente por nuestro Tribunal Constitucional, quien ha reconocido estos elementos como esenciales y copulativos (STC 552, c.19).

En este contexto, el inciso primero del artículo segundo tiene por objeto calificar de utilidad pública las empresas industriales, de comercio y aquellas dedicadas a la producción y distribución de insumos médicos. Este inciso, por tanto, constituye aquél acto normativo mediante el cual el legislador califica la causal requerida en la norma constitucional.

No obstante, el artículo propuesto en esta moción no se limita a dicha declaratoria de utilidad pública, sino que además deriva de la misma la imposición de condiciones de producción, permitiendo incidir tanto en la cantidad, calidad y condiciones en que se produzcan los insumos médicos. Cabe añadir que este inciso debe cotejarse con lo dispuesto en el artículo 19 N°22 de la Constitución Política de la República, que garantiza la no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica. Es decir, es necesario que dichas imposiciones se realicen a través de una ley que dé pleno cumplimiento a las demás garantías constitucionales que rigen el derecho a desarrollar actividades económicas.

Por último, el inciso tercero del artículo en cuestión agrega expresamente la autorización de expropiación de estas empresas en caso de incumplir estas nuevas obligaciones, lo que le otorga el pleno carácter de una ley expropiatoria a esta moción, en los términos de las condiciones señaladas en el artículo 19 N°24 de la Constitución Política de la República. Consecuencia necesaria de ello, es que se contemplen los gastos para la indemnización de los propietarios, de acuerdo a los requisitos y procedimientos que rigen las expropiaciones, y a los que esta moción alude. Esto último implica que una propuesta legal de este tipo deba necesariamente ser de iniciativa exclusiva del Ejecutivo, en conformidad a lo

dispuesto por el artículo 65, inciso tercero, que reserva a iniciativa exclusiva del Presidente de la República los proyectos que tengan relación con la administración financiera o presupuestaria del Estado.

En virtud de lo expuesto, la Secretaría considera que la presente moción es **inadmisible**, en tanto contiene una norma de tipo expropiatorio y que por lo tanto corresponde al ámbito de la iniciativa legislativa exclusiva del Presidente de la República, **infringiendo la disposición del inciso tercero del artículo 65 de la Constitución Política de la República.**

Valparaíso, 12 de mayo de 2020.



**Miguel Landeros Perkić**  
**Secretario General de la Cámara de Diputados**

(3)

PROYECTO DE LEY QUE FACULTA AL ESTADO PARA EL DESARROLLO DE ACTIVIDADES EMPRESARIALES EN MATERIA DE PRODUCCIÓN DE INSUMOS MÉDICOS Y DECLARA SU UTILIDAD PÚBLICA.

1. **Fundamentos.** En la actual crisis sanitaria que afecta al planeta y, específicamente a nuestro país, es un hecho público y notorio, el déficit denunciado por diversas organizaciones y profesionales en materia de *insumos médicos*, necesarios para el desarrollo de acciones de salud relacionadas con el tratamiento de pacientes contagiados por el virus Covid 19. Es así que se ha señalado por diversas organizaciones de funcionarios, que existe entrega restringida de medidas de protección sanitaria, así como también la falta de idoneidad de algunos implementos para la adecuada protección en las actividades diarias de los centros de salud. De esta manera ante la “extrema escasez” de estos insumos, se hace necesario la adopción de medidas extraordinarias en la materia.

Cabe señalar que en nuestro sistema jurídico la tipología relativa a las “empresas estratégicas”, es confusa, empero, tiene fundamento en el inciso final art. 19 N°16 de la Constitución y el art. 362 del Código del Trabajo, con un alcance restringido: la limitación del derecho a huelga, así se prescribe que: “No podrán declarar la huelga los trabajadores que presten servicios en corporaciones o empresas, cualquiera sea su naturaleza, finalidad o función, que atiendan servicios de utilidad pública o cuya paralización cause grave daño a la salud, a la economía del país, al abastecimiento de la población o a la seguridad nacional”, lo que se realiza por resolución conjunta de los Ministros del Trabajo y Previsión Social, Defensa Nacional y Economía.

La presente propuesta, por el contrario, se vincula a la regulación que la Constitución reconoce al derecho de propiedad, lo que se traduce en el derecho a adquirir toda clase de bienes corporales o incorporales, pero a su turno incorpora como limitación la idea de la *función social* que la propiedad cumple, pues debe servir al mismo tiempo al bien común. En este mismo sentido “el más importante hito dentro de la evolución del concepto de derecho de propiedad está constituido por el reconocimiento de su función social [...] La idea aparece en el parágrafo 153 de la Constitución de Weimer, en su apartado final, que dice La propiedad obliga. Su uso debe estar a la vez al servicio del bien común. Esta misma frase se repite en el último apartado del parágrafo 14 de la ley Fundamental...”<sup>1</sup>, esta noción no ha estado alejada de las bases programáticas para una nueva Constitución, que “debiera poner énfasis en la idea que la propiedad obliga y que su uso debe servir al mismo tiempo al bien común. En esa línea (expresada en la Constitución alemana, italiana y española) se requiere reconocer que la función social del derecho a la propiedad privada y a la herencia, deberá estar delimitada en su contenido, de conformidad a la ley”<sup>2</sup>. En palabras de la doctrina especializada “No hay definición más exacta y concisa que la se contiene en las tres palabras: La propiedad obliga

<sup>1</sup> Novoa Monreal, Eduardo. *El Derecho de Propiedad Privada. Concepto, Evolución, Crítica*. Centro de Estudios Políticos Latinoamericano Simón Bolívar, 2ª edición, 1989: p. 40, quien realiza un profundo estudio crítico: p. 61.

<sup>2</sup> *Bases de la Nueva Constitución para Chile. Segundo Informe*, p. 281. En: Zuñiga, Francisco (coordinador). *Nueva Constitución y Momento Constitucional. Visiones, Antecedentes y Debates*. Editorial Legal Publishing Thomson Reuters, 2014: pp. 269-313.

12 15 W

(*Eigentum verpflichtet*). Con ellas se indica que la propiedad no es tenida únicamente como un derecho, sino que envuelve al mismo tiempo un deber para el propietario. Esto significa que el titular del dominio tiene siempre una esfera en la cual puede imponer su voluntad, pero que está en la necesidad de respetar determinadas limitaciones en interés de otros en cuyo favor la función está instituida<sup>3</sup>. Este criterio interpretativo ha sido recogido por la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema y del Tribunal Constitucional, pues “se ha empezado a dar una interpretación más extensiva a las cláusulas constitucionales que permiten imponer limitaciones y obligaciones al propietario, restringiendo la concepción absoluta y excluyente del dominio privado y sus atributos o facultades esenciales”<sup>4</sup>.

En este contexto, la propuesta conforme a las reglas vigentes, busca declarativamente –en el contexto actual– la necesidad que el Estado asuma un control de las empresas que proveen insumos necesarios para la adecuada protección del personal médico y de los pacientes, de ahí que se cumplan la exigencias constitucionales, de habilitación mediante una ley de quórum calificado, y consecuentemente la declaración de *utilidad pública* de las empresas de producción y distribución de insumos médicos, lo que puede llegar a la expropiación, atendiendo al estatuto de garantía de justa indemnización en caso que así lo determine la autoridad. Cabe señalar que es el propio texto constitucional el que dispone que la función social “comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

2. Ideas Matrices.- Este proyecto tiene como objetivo dotar de la autorización para que el Estado fomente la industria de producción de insumos médicos, propuesta que se incardina en el artículo 19° de la Constitución Política, numeral 21 inciso segundo que dispone “*el Estado y sus organismos podrán desarrollar actividades empresariales o participar en ellas sólo si una ley de quórum calificado los autoriza*”. Al respecto, el profesor José Luis Cea ha señalado que este precepto “se refiere al desarrollo de actividades empresariales y, más ampliamente todavía, a **participar** en ellas (...) Puede ser, en otras palabras, que la norma rija en cualquier tipo de empresa, sin consideración del porcentaje y prescindiendo de la manera que intervenga el Estado en la gestión de ella”<sup>5</sup>.

Consecuencia de lo anterior es que la autoridad podrá imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos o insumos médicos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine. En caso de no cumplir estas directivas, el proyecto de clara su utilidad pública a objeto de cumplir con las exigencias necesarias para una eventual expropiación.

En este contexto, el presente proyecto de ley apunta a permitir que el Estado tenga la facultad para desarrollar actividades empresariales en el ámbito de los insumos médicos, así como también, previa declaración de utilidad pública, determinar la producción de estos bienes de primera necesidad, y según sea el caso, la expropiación de aquellas empresas, a fin de

<sup>3</sup> Novoa Monreal, ob. cit. p. 61.

<sup>4</sup> Ferrada, Juan Carlos. *El Derecho de Propiedad Privada en la Constitución de 1980. Una revisión crítica a su práctica política*. En: Bassa J., Ferrada J.C., Viera C. (editores). La Constitución Chilena. Lom ediciones, 2015: p. 181, quien señala como sentencias emblemáticas de la Corte Suprema roles N°552/2008 y 4043/2011 y del Tribunal Constitucional roles N°1141/2008, 1215/2008, 2043/2011 y 2451/2013.

<sup>5</sup> Cea, José Luis. 2004. *Derecho Constitucional Chileno Tomo II. Derechos, deberes y garantías*. Santiago: Ediciones Universidad Católica de Chile.

enfrentar la escasez de insumos, ante la grave crisis sanitaria que tiene sumido al país en un estado de catástrofe.

*Proyecto de ley:*

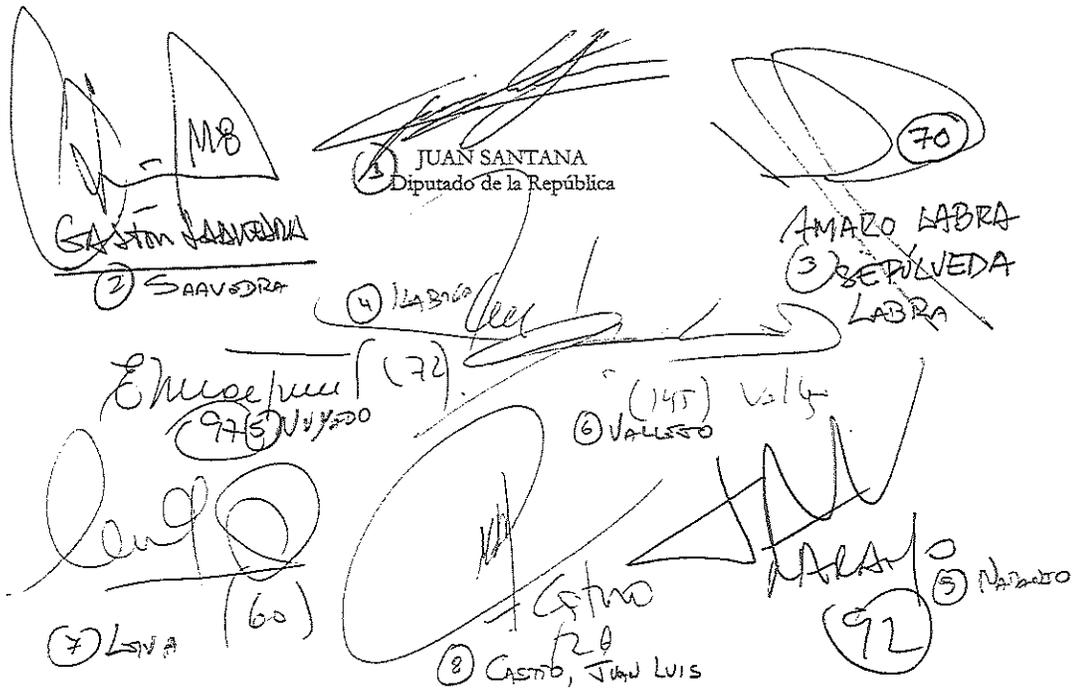
Art. 1°.- El Estado tendrá la facultad de llevar a cabo actividades empresariales con el objeto de fomentar y desarrollar la producción, elaboración y distribución de insumos médicos.

Art. 2°. Para el solo efecto de atender a las necesidades imperiosas de salubridad pública y las medidas sanitarias adoptadas por la autoridad, se declaran de utilidad pública las empresas industriales y de comercio, así como, los establecimientos dedicados a la producción y distribución de insumos médicos.

La autoridad podrá imponer a los productores la obligación de producir o elaborar artículos o insumos médicos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones que determine.

El incumplimiento de la obligación del inciso precedente, lo autorizará para expropiar, cumpliendo con los requisitos y procedimientos señalados en el Decreto ley N°2.186 de 1978, orgánica de procedimiento de expropiaciones.

9//


  
 (1) JUAN SANTANA  
 Diputado de la República

(2) SAAVEDRA  
 (3) AMARO LABRA  
 (3) BERLVEDA LABRA

(4) LABRADA  
 (5) VALLEJO  
 (6) VALLEJO  
 (7) LUNA  
 (8) CASTRO, JUAN LUIS  
 (9) MARRAS  
 (92)