

# La Idea de Legislar en Materia de Delito Económico

Raúl Ampuero Díaz

El jueves 18 de octubre, el senador Raúl Ampuero, secretario general del Partido Socialista, participó en los debates de las V<sup>as</sup> Jornadas de Ciencias Penales. Damos el texto de su disertación en el Salón de Honor de la Universidad de Chile. La posición socialista sobre el concepto de Delito Económico fue expuesta por el senador Ampuero con la magistral claridad, la lógica irrefutable y el dominio del enfoque ideológico marxista, que son las características de todas sus intervenciones sobre materias jurídicas o políticas. Animando la disertación académica con el vigoroso aliento de su permanente quehacer de dirigente político, el senador Ampuero sostiene que "quienes pensamos que la legislación penal no proviene exclusivamente de inspiraciones idealistas o abstractas, sino que corresponde a procesos sociales concretos, estiman que la sola consagración legal del delito económico implica someter a juicio todos los viejos conceptos de la economía clásica". (M. G.)

El Instituto de Ciencias Penales ha incorporado al temario de sus V<sup>as</sup> Jornadas, que se comienzan a realizar hoy, el tema relativo al Delito Económico. La invitación que se nos ha formulado para participar en ellas la entendemos como una colaboración destinada a diseñar los conceptos básicos de esta figura jurídica, desde un doble ángulo de examen: como abogados y como parlamentarios.

El solo hecho de que el Instituto haya seleccionado este tema expresa una necesidad colectiva que se manifiesta, particularmente, en condiciones de anormalidad económica, de crisis, de alteración de los mecanismos tradicionalmente reguladores de la actividad productiva. Se corrobora esta impresión por la circunstancia, conocida de todos, de que se restablecen de nuevo los precios oficiales, los controles, las normas restrictivas, en fin, de lo que hasta hace pocos meses parecía el principio y fin de toda política económica: el "mercado libre".

**La idea de legislar en el Parlamento** La misión que se nos encomienda —definir el contenido y la extensión de la "idea de legislar"— no es una misión fácil, por varias razones: desde luego, porque el concepto mismo de la **idea de legislar**, desde un ángulo formal, no está definido en los Reglamentos del Senado y de la Cámara de Diputados. Es, por tanto, un concepto ambiguo, vago, propicio a la controversia, a cuyo alrededor no se ha logrado allegar elementos de clarificación suficientes.

En las normas que rigen el trabajo de la

Cámara de Diputados se tiende a una aproximación, asimilando la **idea de legislar** a los conceptos **matrices** y **esenciales** de un proyecto de ley. Pero, de este modo, lo único que se ha conseguido en la práctica es remitir al autor de la moción o del mensaje la delimitación del campo que finalmente abarcará la ley.

A esta primera dificultad se agrega la imprecisión doctrinal del concepto de "delito económico"; difuso y controvertido en la legislación comparada y, más todavía, talvez, en las discusiones de principio, técnicas, exclusivamente jurídicas.

Por todo ésto, el abordar el tema implica, desde la partida, la necesidad de incorporar a la disertación elementos ideológicos imposibles de evadir, como debieron apreciarlo quienes invitaron como relatores a los parlamentarios presentes, políticamente representativos de tendencias dispares.

Históricamente, nuestro Congreso Nacional ha discutido y se ha pronunciado en varias ocasiones sobre proyectos que, con la denominación aquí usada o con otra, pretenden abordar la materia. El primero de ellos que va directamente al tema es uno presentado en 1950, bajo el epígrafe de "Estabilización de Precios, Sueldos y Salarios". En el contenido de su articulado, diversas disposiciones se referían a figuras delictivas habitualmente incorporadas a la noción del delito económico. El proyecto, después de aprobado en general por la Cámara de Diputados, fue retirado por el Ejecutivo. Posteriormente, otro —esta vez bajo la denominación literal de "Delito Económico"— fue

también discutido, aunque rechazado por una Cámara de Diputados, que tenía exactamente la misma composición política de la que había aprobado el proyecto anterior.

Como puede verse, de poco nos sirven los precedentes parlamentarios para aproximarnos al concepto que tratamos de definir.

Finalmente, en 1953, se presentó un tercer proyecto —esta vez rechazado por el Senado— donde ocasionalmente, en el texto del Mensaje, se habla de “delitos contra la economía pública”.

Igual impresión conceptual se comprueba en el análisis de otros antecedentes.

El Segundo Congreso Latinoamericano de Criminología abordó el tema de los delitos económicos y, en la relación realizada por el colega Raúl Varela, evadiendo un poco la cuestión de principio, se formulan ciertas proposiciones aceptando, explícitamente, como delitos económicos los siguientes:

1º Los hechos dirigidos a producir la aiteración de los precios de los artículos de primera necesidad, ya sea mediante su acaparamiento, ya por el concierto o acuerdo entre productores o distribuidores, ya por desobediencia a las órdenes de la autoridad, que fijen precios máximos, o por cualquier otra maniobra;

2º La destrucción voluntaria de riquezas que cause daños sociales;

3º La no explotación de medios de producir riquezas, en el mismo caso;

4º La usura, y

5º Los actos de las mayorías en las Sociedades por acciones, dirigidos a producir el lucro personal de los individuos que las compongan en detrimento del interés del grupo societario.

Parece advertirse un propósito deliberado de excluir de la numeración todas aquellas figuras de clasificación dudosa.

El Sexto Congreso Internacional de Derecho Penal, celebrado en Roma en 1953, trató de la materia bajo el epígrafe “Derecho Penal Social Económico”. Es ésta una expresión excesivamente genérica, al menos en nuestro medio; debe pensarse que el Derecho Penal común está habitualmente dirigido a proteger intereses sociales, lo que se expresa fundamentalmente en la instauración de la acción pública.

No son más felices, o más exactas, las designaciones de **delitos contra la economía pública** o de **delito económico**. La primera porque en nuestro medio se reserva la deno-

minación a aquellos actos que afectan a la economía directamente intervenida, gestionada o administrada por el Estado; al sector público de la economía, dicho en otras palabras. Y, en cuanto a la denominación más corriente de **delito económico**, al menos en apariencia incorporaría a su campo figuras delictivas clásicas, tradicionalmente incluidas en el Derecho Penal común: desde los delitos llamados patrimoniales, que lesionan la propiedad, el patrimonio o la fortuna; los delitos aduaneros y tributarios, hasta un abigarrado conjunto de infracciones de la legislación industrial, previsional o cambiaria.

En los últimos tiempos, y sobre todo en la práctica parlamentaria, parece ganar adeptos la noción de “Delitos contra el Orden Público Económico”, según se desprende del examen de los diferentes debates a que han dado lugar los proyectos mencionados con anterioridad.

**La noción del Orden Público Económico** La idea de legislar debería, pues, en esencia, remitirse a este concepto central:

la infracción del **orden público económico**. No obstante, la noción de **orden público económico** sigue siendo oscura, confusa y, sobre todo, estrechamente ligada a las condiciones concretas de cada país y de cada época, además de permitir enfoques ideológicos muy diversos y frecuentemente antagónicos. En Europa, las condiciones de gestación del delito económico fueron muy particulares. Si consideramos su evolución desde la Primera Guerra Mundial, seguimos su desarrollo en el período interbélico, para llegar a su fijación legislativa en los últimos años, comprobamos que está estrechamente asociado a la “Economía de Guerra”, que surge en condiciones sociales y económicas de emergencia, las cuales imponen a las autoridades ejecutivas —y también al Parlamento— la adopción de medidas de coerción, de normas obligatorias que interfieren la marcha libre del mercado. En tales circunstancias de guerra, cuando la regimentación del aprovisionamiento, la adopción de controles anti-inflacionarios, la promulgación de medidas legales encaminadas a prevenir la especulación y el agiotaje constituyen instrumentos corrientes de la autoridad, cuando estos campos potenciales de criminalidad económica se encuentran normados por disposiciones legislativas, se puede aceptar, por supuesto, que existe un **estatuto jurídico de emergencia** que podríamos conside-

rar, en sí mismo, un orden público económico susceptible de protección penal.

Diferente es la situación en los períodos que pudiésemos llamar de normalidad en el mercado y en las relaciones económicas. La figura del delito económico surge en estas épocas —casi siempre— como una protección adicional de la libre concurrencia, como una manera de evitar que ciertos núcleos económicos particularmente poderosos distorsionen la oferta o la demanda, originando la constitución de los monopolios o de formas parecidas de concentración del poder financiero o mercantil. Es lo ocurrido en los Estados Unidos de Norteamérica; ese fue el ambiente que rodeó la dictación de la ley Sherman. La experiencia se repite en varias otras legislaciones, que han reaccionado con medidas semejantes frente al predominio sin contrapeso de los monopolios, los trust o los carteles.

Descontadas, pues, las circunstancias bélicas como justificación de tales sanciones, nos hallamos de nuevo frente a la cuestión de precisar cuándo se presenta la necesidad social de legislar en materia de delito económico. Omito la situación concreta de una economía de guerra, pues ella altera en su esencia las relaciones económicas, la política económica del Estado, la evaluación de las necesidades colectivas. Una política de guerra es una política dirigida unilateralmente a un fin supremo y exclusivo; parte sustancial de la riqueza producida está, inevitablemente condenada a la destrucción física. Estas circunstancias por supuesto, significan que las bases mismas del mercado habitual se han roto y, en consecuencia, las relaciones económicas entre los miembros de la comunidad obedecen a una ordenación coactiva, radicalmente diferente de los mecanismos que caracterizan al mercado capitalista habitual.

¿Cuándo, entonces, se presenta esta necesidad? Podríamos decir, provisoriamente, que es siempre necesaria una legislación punitiva del delito económico, cuando se producen situaciones que alteran la marcha regular del mercado, deteriorando, fundamentalmente, el sistema de precios.

**La posición socialista** Se explica tal necesidad porque las maniobras económicas de significación criminal gravitan sobre el conjunto del mercado, sobre la comunidad toda, porque deforman los precios y las relaciones de los precios de los

bienes, de los valores y de los servicios, y, esencialmente, porque tales maniobras tienen una propagación indefinida y provocan daños patrimoniales y morales indeterminados y, a menudo, indeterminables. Como respuesta a las graves consecuencias sociales del hecho, se entra a justificar el establecimiento de una legislación punitiva especial, bajo la denominación —que por ahora no discutiremos— de **delito económico** o de **delito contra el orden público económico**.

Hasta aquí me he abstenido de entrar al terreno polémico y controvertido, al examen del punto de vista socialista sobre los fenómenos que acabamos de describir. Pues bien, nosotros pensamos, en primer término, que la sola aceptación de que determinadas maniobras, **actos jurídicos lícitos en sí mismos**, puedan producir efectos antisociales, implica ya abandonar toda ilusión en lo que pudiéramos llamar, y habitualmente se llaman, las leyes naturales de la economía y del mercado. Aquellas reflexiones vienen a demostrar que la economía, dentro del marco del capitalismo, no se rige por normas y procesos independientes de la voluntad humana, como a menudo se afirma, sino que está profundamente influida por esa voluntad, y, particularmente, por la acción hegemónica y consciente de determinados grupos de empresas o empresarios.

Para nosotros, las referidas "leyes naturales" del mercado no son tendencias ineluctables y eternas, sino apenas fenómenos propios del desenvolvimiento capitalista en una fase determinada de su evolución.

En la época de expansión de la economía capitalista, la libre concurrencia y la soberanía del mercado constituyen mecanismos propulsores eficientes, pero se llega a una fase, en el desarrollo de la concentración capitalista, en que los mitos de las leyes naturales son reemplazados por el poder de facto, por los objetivos, por los propósitos y las metas de determinados consorcios, victoriosos en la lucha de la fase anterior, en la etapa de la libre concurrencia.

No parece ser ésta una conclusión inapropiada de lo recién expresado, porque si nos atuviéramos a la concepción ideal de quienes sostienen las "leyes naturales" de la economía como principio inamovible o de aquellos que estiman la libre concurrencia como fórmula milagrosa de crecimiento, deberíamos convenir en que el delito económico jamás alcanzaría las proyecciones suficientes como para alterar profundamente la economía de

la comunidad. Dentro de la concepción abstracta del liberalismo tradicional, el mercado se corrige a sí mismo; la alteración artificial de los precios por ejemplo, en una rama determinada de la producción debería acarrear nuevos capitales a ese sector, suscitar el establecimiento de nuevos y vigorosos competidores, y, como consecuencia, corregir la distorsión momentánea en un ciclo relativamente breve. Por eso, quienes no creemos en los "precios naturales" ni en las "leyes naturales" de la economía —entendidas como fuerzas ajenas a la voluntad humana— quienes pensamos que la legislación penal no proviene exclusivamente de inspiraciones idealistas o abstractas, sino que corresponde a procesos sociales concretos, estimamos, repito, que la sola consagración legal del delito económico implica someter a juicio todos los viejos conceptos de la economía clásica.

El debate relativo al delito económico expresa sólo una de las muchas contradicciones internas del proceso económico capitalista, contradicción radicada esencialmente en el antagonismo entre el manejo individualista de los medios financieros y productivos y el interés colectivo de la comunidad. Por estas consideraciones, para nosotros el delito económico no corrige la raíz de la conducta antisocial de sus autores; apenas atenúa parcialmente los efectos extremos de esa conducta en cuanto repercuten en el mercado y afectan al conjunto de la sociedad. La dinámica del desenvolvimiento capitalista, a nuestro modo de ver, impide volver definitivamente a los buenos tiempos de la libre concurrencia, de la autonomía de la voluntad, de la soberanía del mercado. Los intentos para lograrlo, en el mejor de los casos, sólo contribuyen a restablecer un equilibrio precario y a menudo fugaz de los intereses sociales en juego. En resumen, en una sociedad de clases resultaría, desde nuestro ángulo de examen, inapropiado hablar de **orden público económico**, salvo como un estado de aparente conformidad colectiva.

En nuestra tradicional actitud de apoyo a la legislación sobre delito económico, los socialistas buscamos más bien un fin práctico: la defensa del consumidor. Vemos en la legislación sobre el delito económico más bien una forma del derecho social, una forma de protección —aunque transitoria y parcial— de los intereses de los sectores económicamente débiles, antes que el castigo a la lesión de un bien jurídico —el orden público económico— cuya existencia misma parece

incompatible con el sistema capitalista. Entendemos que sólo podrá existir un **orden público económico**, concebido como un conjunto racional de fines, de normas, de derechos y deberes, en una sociedad socialista, dentro de una economía conscientemente organizada para el servicio colectivo.

**El delito económico en las naciones atrasadas** No obstante, llevados del propósito de proteger —aunque sólo fuere en forma parcial, precaria y temporal— el interés fuertemente mayoritario de los sectores populares, estimamos que este tipo de legislación se justifica, particularmente, en los países infradesarrollados, como es el caso de Chile. Pensamos que en las economías incipientes, con mayor razón que en otras partes, se justifica una penalidad destinada a neutralizar los intereses antisociales que mueven al delincuente económico. Ni siquiera los más fervorosos adherentes de la economía clásica pueden sostener que en países de ese nivel nos hallamos frente a lo que pudiésemos llamar un **mercado normal**.

Multitud de factores, toda una constelación de elementos perturbadores distorsionan en su raíz y en su esencia el funcionamiento de los procesos económicos en los países subdesarrollados, aún en términos de un enfoque capitalista. Entre ellos podemos anotar los siguientes: la estrechez de los mercados internos, sea por contener poblaciones demográficamente limitadas o económicamente pobres: este hecho común a la mayor parte de los países subdesarrollados, conforma un ambiente propicio a la afloración del monopolio. En las condiciones de la economía moderna, que exigen amplias dimensiones a las empresas económicas, no ofrece espacio adecuado para la competencia realmente libre, para la concurrencia efectiva, el restringido mercado de consumo de los países atrasados: el monopolio constituye así una forma habitual de la actividad económica empresarial. Otro factor fundamental lo constituye la profunda incidencia en la economía interna de esos países, de poderosas inversiones extranjeras, que tienden a operar en un sentido adverso a los intereses nacionales. Un tercer factor, corriente también en la experiencia de las naciones rezagadas, lo constituye la crónica escasez de los artículos de uso y consumo habituales. Agreguemos, todavía, la desigual distribución de la renta nacional, hecho que

por sí solo constituye una deformación crónica y esencial de las condiciones del mercado. La existencia de grupos numéricamente pequeños, pero de gran poder adquisitivo, crea una demanda de artículos suntuarios que desvía gran parte del potencial económico y altera, en consecuencia, profundamente la estructura del mercado. La deficiente organización de los transportes y de los sistemas de distribución, típica también de los países atrasados, introduce elementos adicionales de desequilibrio. Y, por último, sin ninguna pretensión de enumerarlos todos, un grave factor de anomalía reside en la inutilización permanente, ordinariamente deliberada, de extensos medios productivos potenciales; este fenómeno se da, sobre todo, en el sector agrario, donde parte considerable de la tierra apta para la producción no es socialmente aprovechada para un mejor avituallamiento del mercado de consumo, por la arcaica estructura de la propiedad rural y de sus sistemas de explotación.

#### **Características del delito**

Dentro de estas ideas generales hay ciertos elementos básicos útiles para configurar la noción del delito económico y, por supuesto, para inspirar la **idea de legislar**, fase primera en la elaboración colectiva de cualquier ley. Se trataría, desde luego, de sancionar hechos generalmente perpetrados en el cuadro de la gestión empresaria, de la administración de capitales industriales o financieros, de la administración, en suma, de los medios de producción. Quien se comporta legalmente, desde muchos puntos de vista, puede perjudicar —sin embargo— al conjunto de la economía y, particularmente, al conjunto de los consumidores. Se trataría, en seguida, de sancionar un daño a la comunidad. Como ordinariamente se advierte en las discusiones acerca del tema, este daño es, por lo general, incierto en su monto y, habitualmente, es anónima o indeterminada la persona o las personas de los ofendidos.

Un tercer elemento de configuración del delito económico, lo constituye para nosotros el elemento subjetivo, consistente en el propósito, por parte del autor, de obtener un lucro adicional, una utilidad complementaria en el giro habitual de su negocio. Mediante la ejecución de las maniobras constitutivas del delito, este afán de lucro busca materializarse en una ganancia desorbitada. Nos parece fundamental este rasgo distintivo de la figura delictiva en examen, sobre todo para diferenciarla de cier-

tos otros tipos, que en ocasiones se pretenden incorporar a lo que pudiésemos llamar la criminalidad económica. Me refiero a aquellos que con cierta latitud pudiésemos designar como formas de "criminalidad laboral"; más concretamente a las huelgas ilegales, el trabajo lento, la obstrucción de la libertad de trabajo. Diversos legisladores, distintos autores, y hasta varios proyectos de ley, pretenden incorporar a la noción de delito económico infracciones del tipo mencionado, las que, a nuestro modo de ver, deben excluirse del campo punitivo de la criminalidad económica. La diferencia, repito, consistiría, esencialmente, en que mientras el delincuente económico obedece subjetivamente, como incentivo principal, a la prosecución de un lucro ilegítimo, antisocial, abusivo, el infractor de la legislación del trabajo es un hombre que, por el contrario, opera en defensa de otro interés colectivo, el de sus compañeros de trabajo; vale decir, actúa con un fin altruista, con una finalidad social, desprovisto de todo egoísmo personal.

Sin entrar en el análisis técnico de la penalidad, materia entregada a la disertación de otros colegas en el curso de estas Jornadas, opinamos, no obstante, que ella debe ser extraordinariamente variada y flexible para ser eficaz y para lograr finalidades útiles en la regulación de las actividades mercantiles.

Desde luego, debe ser adecuada para reparar el daño patrimonial cuando éste sea susceptible de determinación o de evaluación; para impedir la reiteración y la reincidencia, por el cuadro social que rodea la comisión del delito; para invalidar los instrumentos jurídicos empleados en la perpetración del hecho; para devolver al mercado las condiciones de normalidad —relativas como he dicho— alteradas por el delito, desalentando a otros autores potenciales con la perspectiva de una sanción cierta y severa, contrapeso necesario del afán desmedido de lucro que constituye el incentivo principal de la motivación de los delincuentes de esta categoría.

Espero haber perfilado en sus líneas principales, a lo largo de esta exposición, el campo conceptual que los legisladores socialistas estimamos incluido en la llamada "**idea de legislar**". Pese a la ambigüedad de los términos analizados, confío haberlo conseguido, siquiera, en una medida aproximada. En todo caso, el material de estas Jornadas constituirá un valioso aporte a las tareas del Congreso Nacional cuando se enfrente a una misión impostergable.