

NOTAS Y COMENTARIOS

DERECHO ECONOMICO: REFLEXIONES SOBRE CONCEPTO Y CONTENIDO

1. A pesar de que en las Escuelas de Derecho chilenas existen Departamentos de Derecho Económico y las cátedras respectivas, desde hace aproximadamente siete años, no se ha producido entre los especialistas un consenso conceptual del ramo, ni consecuentemente una identificación de contenidos que permita uniformar en alguna medida los programas respectivos.

En efecto, hasta hoy día los especialistas no sólo nacionales sino también extranjeros observan con mayor o menor perplejidad el panorama que presenta el análisis y la enseñanza de esta rama del derecho. Es así como hay quienes piensan que el Derecho Económico no es otra cosa que un derecho de la intervención estatal en el ámbito económico como lo hace Santos Briz en España¹, o en nuestro medio Moore² y Olgúin³. Otros complementan esta visión o la cambian en una simple rama especializada del Derecho Administrativo.

No falta quienes creen que el Derecho Económico es o debe ser exclusivamente un ordenamiento destinado a asegurar y amparar el desenvolvimiento de la actividad privada. Por último, y sin pretender que esta enumeración sea taxativa o excluyente de matices intermedios o combinatorios, hay quienes con cierto desaliento ven en el Derecho Económico una extensa legislación inorgánica, farragosa, contradictoria, dispersa y mutable, que si algo tiene en común es su mayor o menor aptitud para traducir la cambiante reacción coyuntural del Estado frente a las vicisitudes económicas.

Frente a este panorama, las Cuartas Jornadas de Derecho Público, efectuadas en el mes de septiembre de 1965, en la Universidad Católica de Chile, definieron provisoriamente, a través de la Comisión de Derecho Económico, esta disciplina como un "conjunto de principios, normas e instituciones mediante los cuales se realiza el desarrollo planificado de la sociedad en su aspecto económico".

¹ Derecho Económico y Derecho Civil (Madrid, 1963).

² Derecho Económico (Santiago, 1962).

³ El Derecho Público ante la problemática institucional del Desarrollo, Revista de Derecho Público (Chile), N° 2, enero 1964, p. 25.

Esta definición, sin duda, significa un adelanto en la precisión conceptual del Derecho Económico, especialmente en cuanto destaca el desarrollo como objetivo de la disciplina, y la planificación como su elemento vertebrador, en el que se habrán de expresar las metas y los procedimientos y recursos para alcanzarlas.

No obstante lo anterior, este avance parece ser más ilusorio que real, puesto que el objetivo del desarrollo económico, además de ser en sí mismo un concepto debatido, y por cierto poco preciso, debe ser alcanzado mediante un "conjunto de principios, normas e instituciones", sin que sea posible, en primer lugar, visualizar a éstos con un carácter de conjunto o sistemático, y en segundo lugar, sin que sea posible determinar a qué escala de valores se ajustan tales principios, normas e instituciones.

Por añadidura, tampoco la planificación brinda en la realidad el apoyo que en ella se busca. Es así como en muy pocas ocasiones las políticas económicas se expresan cabalmente a través de la planificación, y este mismo sistema, si se puede hablar de él como tal, se presenta a menudo en forma poco orgánica, mal implementado y peor manejado, encontrándose lejos de poder prestar una definida cohesión a la normativa jurídico-económica.

La visión que del Derecho Económico tenían las Cuartas Jornadas de Derecho Público, era en cierta medida utópica, como lo ha demostrado el tiempo en los diez años transcurridos desde entonces, y presentaba algún vacío conceptual. Ella parecía buscar un doble asidero para que una desordenada legislación pudiese encontrar su carácter de un verdadero Derecho Económico. Por una parte, encontrar la proyección hacia un gran objetivo como el desarrollo económico, y por la otra encontrar una identidad de procedimientos para alcanzarlo, dotados de organicidad y cohesión. De lo contrario parecía imposible lograr jerarquía para esta normativa.

Dentro de este orden de ideas el Profesor Crisólogo Bustos⁴ estimaba que "establecido el plan en las condiciones antes dichas el Derecho Económico encontrará las condiciones óptimas para alcanzar la categoría de una rama autónoma dentro de las Ciencias Jurídicas: instituciones, reglamentación orgánica y jurisdicción", agregando que mientras ello no ocurra, "no cabe hablar de la existencia de un Derecho Económico, sino tan sólo de una Legislación Económica".

Despojado el Derecho Económico de su gran objetivo y de la cohesión del plan, sólo podría existir un derecho empírico, cuyo único valor radi-

⁴ En torno al Concepto de Derecho Económico, Boletín del Centro de Investigaciones de Derecho Económico de la Universidad Católica de Chile, N° 1, diciembre 1967, p. 19.

caría en su mayor o menor utilidad para servir objetivos circunstanciales de la política económica.

No obstante, otros autores como Enrique Aimone⁵ esbozan para el Derecho Económico un alcance conceptual bastante amplio, como rama que tiende a establecer el orden público económico.

También Oscar Aramayo⁶ piensa que el Derecho Económico tiende a preservar el orden público económico, reconociendo que éste es cambiante y dinámico y que se vincula a la ejecución de la política económica del Estado a través de la programación del desarrollo, pero agrega: "Estamos lejos de adherir a una teoría que anule la norma como juicio de valor y entendemos, por el contrario, que deben realizarse todos los esfuerzos que sean necesarios para que la sociedad encauce su vida de relación sobre la base de normas estables, que interpreten el sentido de justicia y equilibrio que debe presidir las relaciones humanas".

De manera entonces que el sentido conceptual del Derecho Económico no necesariamente tendría que vincularse a un simple criterio finalista de obtención del desarrollo ni a la coherencia sistemática de procedimientos técnicos de expresión de la política económica, como la planificación, ni mucho menos a un criterio empirista afincado en su utilidad o eficacia, para alcanzar su jerarquía como tal. Mas bien pareciera que esta búsqueda conceptual debiera centrarse en la definición de un orden público económico que esta rama del derecho deberá realizar con un verdadero afán normativo y respondiendo a una escala de valores que se proyecta más allá del finalismo y del empirismo, sin dejar por ello de interpretar el cambio social, pero regulándolo y encauzándolo en un orden de justicia. Sólo en ese momento podríamos encontrarnos en la senda de un Derecho Económico que no tendrá que buscar su carácter de tal en la entidad de fines grandes, pero rápidamente cambiantes, o su eficacia en la coyuntura económica, o en la vertebración sistemática que pueda circunstancialmente prestarle la planificación. En este instante podrá dejar de plantearse la duda de si nos encontramos frente a un derecho que regula la intervención del Estado en el proceso económico, o más bien asegura la participación y desenvolvimiento de los particulares en él, pues estaremos en presencia de una normativa que presidirá integralmente con sentido de justicia y equilibrio todas las relaciones de la comunidad en el plano económico.

Los acontecimientos pasados demuestran que la gran prueba de nuestra institucionalidad jurídico-económica no se dio en el ámbito de la aplica-

⁵ Concepto y contenido del Derecho Público Económico, Revista de Derecho y Ciencias Sociales, N° 128, abril-junio 1964, p. 138.

⁶ El Orden Público Económico, Boletín del Centro de Investigaciones de Derecho Económico de la Universidad Católica de Chile, N° 1, diciembre 1967, p. 7.

ción o mero ejercicio de la normativa positiva, sino que en el orden de los principios que debían informarla, y la debilidad que éstos demostraron parecería indicar la necesidad de reforzarlos en contenido y proyección, para edificar sobre cimientos conceptuales firmes un auténtico Derecho Económico.

Las reflexiones que anteceden no pretenden sentar premisas sino tan sólo servir de base de discusión y análisis, en una materia que ha sido frecuentemente debatida en el Departamento de Derecho Económico de la Universidad Católica de Chile, especialmente por cuanto el ámbito conceptual está estrechamente ligado a los contenidos.

2. Los programas de Derecho Económico de la Facultad han sido elaborados en torno a grandes tópicos que permiten el estudio de las principales instituciones y sistemas jurídico-económicos, sin circunscribirlos a determinada orientación finalista, y permitiendo que sean los profesores quienes enfatizen determinadas materias o aspectos, excluyendo los que son de atención preferente de otras disciplinas del Derecho, como ocurre principalmente con el Derecho Comercial y el Derecho Tributario, y secundariamente con el Derecho Administrativo y el Derecho Penal.

Se distingue así un primer marco institucional que comprende una teoría y una noción de Derecho Económico Administrativo.

La teoría da una visión general del Estado, de sus cometidos básicos, y de su evolución, de la formulación de la política económica y financiera, y de su expresión a través de la técnica de planificación, y de su ejecución a través de los mecanismos de promoción. Igualmente da una visión de los principios básicos de orden constitucional que regulan la acción del Estado, partiendo por la norma básica del derecho público del artículo 4º de la Constitución, para seguir en los de la legalidad del ingreso y del gasto público, y de los recursos del orden administrativo y jurisdiccional. También se exponen los principios constitucionales que regulan la actividad de los particulares en el plano económico, como el derecho de propiedad, la libertad de trabajo e industria, el derecho de asociación, y la igualdad ante los impuestos y cargas públicas.

A continuación y siempre dentro del marco institucional, se da una visión de las instituciones de la administración central y descentralizada a través de las cuales y de acuerdo a sus estatutos jurídicos orgánicos, el Estado aplica su política económica. Esta parte se complementa con una visión de la forma en que los particulares se asocian con el Estado en empresas comunes, por medio de las cuales también se cumplen objetivos de la política económica (Empresas de Economía Mixta o Administración Invisible) y de la forma en que los particulares se agrupan en instituciones gremiales que los representan, con arreglo al derecho privado.

Dentro del marco instrumental se estudian los diversos regímenes o sistemas que regulan determinados aspectos de la economía, agrupados en grandes rubros de materias como son el Derecho Financiero, el Derecho del Comercio Interno, el Derecho del Comercio Exterior, y el Derecho Económico Internacional.

En el Derecho Financiero se da una gran visión de la normativa y principios que regulan el gasto público y la administración financiera del Estado, como también de las que regulan los ingresos públicos por vía tributaria (interna y externa) y no tributaria.

En el Derecho del Comercio Interno se analizan las normas que regulan la actividad comercial e industrial (nacionalización, expropiación, requisición, clausuras y sanciones, precios, libre competencia, propiedad industrial, instalaciones, ampliaciones y traslados industriales, franquicias, etc.).

En el Derecho del Comercio Exterior, por su parte, se realiza el estudio de la normativa orientada al sector externo (importaciones, exportaciones, operaciones de cambios internacionales, estímulos a las exportaciones, inversiones extranjeras, aportes de tecnología, etc.).

Finalmente, en el Derecho Económico Internacional se estudian las asesorías técnicas y el crédito internacional y sus fuentes, como así mismo el Derecho de la Integración y de las Comunidades Económicas, y algunos problemas específicos como el de las nacionalizaciones frente al Derecho Internacional.

Estos programas pretenden en su contenido no inclinarse ante criterios exclusivamente finalistas o empiristas, sin desconocer la gran importancia que tiene el objetivo del desarrollo económico y la eficacia que el Derecho Económico debe exhibir en su logro, sino tener presente que esta rama del derecho no se limita a responder a los requerimientos de un medio social cambiante y dinámico en la misma forma en que éstos le son planteados, sino que debe hacerlo regulándolo y encauzándolo de acuerdo a valores y principios preestablecidos, en una relación mutuamente enriquecedora.

RAÚL SANTA MARÍA *

* Profesor Titular, Facultad de Derecho, Universidad Católica de Chile.