

REGULACION JURIDICA DEL COMERCIO DEL ORO

por OCTAVIO AGUILAR MAGGI,
profesor de la Escuela de Auditores de la Facultad de Economía (Univ. de Chile).

I. Evolución de las normas legales que han regulado el comercio del oro.

El ordenamiento jurídico que ha existido en Chile respecto de la comercialización del oro, ha mutado en relación directa con las tendencias cíclicas de nuestro comercio exterior.

La carencia de una política permanente, formulada apriorísticamente, ha obligado a la autoridad a actuar a través de legislaciones de emergencia tendientes a morigerar los efectos de los desequilibrios estructurales. Es así como se acentúan las normas restrictivas en el comercio del oro en las etapas de crisis, y se liberaliza, total o parcialmente, en los períodos de mayores disponibilidades de medios de pago internacionales.

Las dolorosas experiencias que ha sufrido nuestro país en estas materias, que han agudizado el debilitamiento crónico de nuestra balanza de pagos, deben obligar a nuestros gobernantes a regular una política realista y marginada de influencias foráneas o de intereses particulares.

Examinaremos, en un cuadro sinóptico y no exhaustivo, la trayectoria de la legislación relativa a la comercialización de este mineral, para luego analizar las normas jurídicas vigentes.

1º Consecuente con las favorables condiciones que producía en nuestra balanza de pagos el contingente exportable del salitre, la libre comercialización del oro fué la característica de fines del siglo XIX, hasta el año 1931, fecha en la que, por primera vez en Chile, se sometieron a control las operaciones de cambio internacionales. En efecto, la extrema gravedad de nuestra situación económica, reflejo en cadena de la crisis mundial de esa época, provocó la dictación de la ley 4.973, del 1º de Agosto de 1931. Este cuerpo legal tuvo por objeto "restringir o prohibir las compraventas de oro amonedado o en barras y de toda clase de monedas extranjeras, a excepción de las que respondieran a necesidades efectivas del comercio, la industria, los bancos y demás actividades económicas del país, o particulares y las que tuvieran por objeto el pago de compromisos vigentes en moneda extranjera (Art. 1º)". En su artículo 3º prohibía cualquiera operación de carácter especulativo, sin definir o tipificar el hecho ilícito y sin determinar la sanción penal correspondiente.

2º El 1º de Julio de 1932, se dictó por un gobierno de facto, el Decreto Nº 103, que fijó normas relativas al comercio del oro y estableció que "únicamente el Banco Central de Chile podía comprar y a él se

podía vender oro en barras y oro amonedado, al precio que correspondía al cambio internacional fijado por dicho Banco". Asimismo, se facultó a la Caja de Crédito Minero para tener el monopolio de la compraventa de "minerales de oro en estado nativo o en proceso de elaboración y oro de lavadero", pudiendo, además, "exportar minerales de oro en estado nativo o en proceso de elaboración". Posteriormente, el Decreto Ley 550, de 6 de Septiembre de 1932, sustituyó en el ejercicio de esta facultad a la Caja de Crédito Minero por la Jefatura de Lavaderos de Oro.

3º El 19 de Abril de 1932, se dictó la ley 5.107, que produjo dos efectos fundamentales:

a) Terminó definitivamente con el régimen de convertibilidad monetaria; y

b) Sometió a la intervención del Estado todo el régimen de comercio exterior a través de la Comisión de Cambios Internacionales.

En el Art. 18 de esta ley, se estableció que "ninguna persona, a excepción del Banco Central de Chile, podrá exportar oro amonedado, en barra o en otra forma análoga, salvo los objetos de uso diario y personal".

Este cuerpo legal sufrió numerosas modificaciones, hasta el punto que de su contenido orgánico tan solo queda vigente el Art. 16 en su inciso 2º.

4º La ley 7.200, de 21 de Julio de 1942, estableció algunas normas sobre el comercio del oro. El Presidente de la República, en uso de las facultades delegadas del Congreso Nacional, legisló sobre el particular entregando el estanco del oro de lavaderos a la Caja de Crédito Minero y

concediendo facultad al Banco Central de Chile para ejercitar el comercio del oro en barras o amonedado, por sí o por intermedio de dicha Caja.

5º La ley 7747, de 24 de Diciembre de 1943, autorizó al Presidente de la República, en la letra f) del Art. 40, para que "acordara el comercio libre del oro".

El 28 de Diciembre de 1943, se dictó el Decreto 4417, en uso de la delegación de facultades legislativas, restableciendo en su Art. 1º el comercio libre del oro metálico y amonedado en el país. La Casa de Moneda quedó facultada para acuñar las barras o pastas de oro que se le presentasen y para rematar en la Bolsa de Comercio las monedas acuñadas, con el objeto de fijar el precio del oro en el mercado interno.

Posteriormente, por Decreto Nº 138 de 15 de Enero de 1944, se fijó porcentualmente el monto de las monedas que se podían rematar, a razón de dos tercios en la Bolsa de Comercio de Santiago, y de un tercio en la Bolsa de Comercio de Valparaíso.

6º El 2 de Diciembre de 1948 se publicó en el Diario Oficial la ley Nº 9.270, que estableció las siguientes normas sobre esta materia:

a) Facultó la importación de mercaderías no contempladas en el Presupuesto de Divisas, en base al oro de producción nacional, y por medio de divisas proporcionadas por el Banco Central (Art. 2º).

b) Derogó el Estanco de los placeres auríferos (Art. 1º) y terminó con el monopolio de la exportación del oro amonedado o en barra del Banco Central (Art. 3º).

c) Autorizó la libre exportación del oro, siempre que fuera de origen nacional. El exportador del oro debía retornar su valor en divisas o en mercaderías de carácter suntuario (artículo 3º).

Los abusos a que condujo la aplicación de esta ley culminaron con la comprobación de la internación ilícita al país de oro físico o sellado, para presentarlo como nacional y, consecuentemente, con el atributo de libre exportación del oro y retorno de mercaderías suntuarias.

Esta ley fué derogada totalmente, con excepción de su Art. 1º, que establece la derogación del estanco de los placeres auríferos y la facultad de los particulares para realizar sus pedimentos sobre yacimientos de oro de acuerdo con las disposiciones del Código de Minería.

7º La derogación mencionada se hizo a través de la ley 12.048, publicada en el Diario Oficial Nº 23.527, de 18 de Agosto de 1956, la cual sustituyó el Consejo Nacional de Comercio Exterior por la Comisión de Cambios Internacionales, como organismo autónomo de derecho público encargado de dictar las normas generales aplicables al comercio de exportación e importación y a las operaciones de cambios internacionales.

Este cuerpo legal consagró la libertad de cambios, concediendo la facultad de importar y exportar libremente, salvo las mercaderías de importación prohibida o de aquellos cuya exportación quedaba sujeta a contingentes o a prohibición absoluta.

En uso de las facultades concedidas por la ley, el Presidente de la República dictó el Decreto Nº 6.973,

de 1º de Septiembre de 1956, que fijó el texto refundido de las disposiciones sobre Comisión de Cambios Internacionales.

8º De acuerdo con la delegación de facultades legislativas concedidas por la Ley 13.305, el Presidente de la República dictó el Decreto con Fuerza de Ley Nº 250, que fusionó a la Comisión de Cambios Internacionales con el Banco Central de Chile, quedando este último organismo con la plenitud de atribuciones en la regulación del comercio de exportación e importación y de las operaciones de cambio internacionales.

En el Título I de la Ley 14.171, también se contemplaron algunas disposiciones sobre cambios, por lo que el Presidente de la República procedió a dictar el Decreto Nº 1272, de 7 de Septiembre de 1961, actualmente vigente, que contiene el texto refundido de las disposiciones sobre estas materias.

En su Art. 1º se declara que las facultades que la Constitución y las leyes otorgan al Presidente de la República para formular la política general en materia de cambios, serán ejercidas por intermedio del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción.

En su Art. 3º se definen las operaciones de cambios internacionales como "la compra, venta, transacción de toda clase de moneda extranjera y aquellas que se refieren a letras, cheques, giros, cartas de crédito, órdenes telegráficas o documentos de cualquiera naturaleza en moneda extranjera, aunque no importen traslado de fondos o giros de Chile al exterior o viceversa".

En el inciso 3º del mismo artículo, se amplía la definición a la "compraventa o transacción de oro en cualquiera de sus formas cuando importen traslado de fondos de Chile al exterior o viceversa".

II. Legislación vigente sobre comercio del oro.

1) Antecedentes.

El Supremo Gobierno envió, con fecha 7 de Mayo de 1963, un mensaje al Congreso Nacional con el objeto de modificar el referido inciso 3º del Art. 3º del D. F. L. 1272 sobre Cambios Internacionales.

En su Mensaje, el Ejecutivo señaló que el comercio interno del oro no se encontraba sujeto al control de la autoridad correspondiente, por lo que se había puesto en evidencia un vacío legal que debía corregirse para evitar las perturbaciones y especulaciones que se producen por esa vía. Para ello estimaba necesario que el comercio interno del oro y su acuñación quedaran sujetos a las normas que dictara el Banco Central, para lo cual era necesario considerar como operación de cambios internacionales toda transferencia de oro en cualquiera de sus formas y cualquiera que fuese también el contrato o acto jurídico que la origine.

Los Comités Parlamentarios eximieron de Comisión y trataron sobre Tabla el proyecto, despachándolo con una celeridad tal, que su texto fue publicado al día siguiente, 8 de Mayo de 1963, en el Diario Oficial N° 25.536, y signada la ley bajo el N° 15.192.

2) Normas de la Ley 15.192.

a) Sistema aplicable.

El mecanismo aprobado para regular el comercio interno del oro consiste en considerar operaciones de cambios internacionales "las transferencias de oro en cualquiera de sus formas aún cuando no importen traslado de fondos de Chile al exterior o viceversa y cualquiera que sea el contrato o acto jurídico que origine la transferencia", de acuerdo con la nueva redacción del inciso 3º del Art. 3º del DFL. 1272 sobre Cambios Internacionales.

Esta nueva redacción significa que estas operaciones de transferencias de oro, sólo podrán ser efectuadas por el Banco Central y por las personas que autorice el Comité Ejecutivo de ese Banco. Dentro de sus conceptos amplios, la aplicación de sus principios se extiende al comercio de las monedas de oro nacionales y extranjeras y a toda otra forma que pueda adquirir ese metal.

En uso de sus atribuciones, el Comité Ejecutivo del Banco Central, en su sesión N° 198, de 8 de Mayo de 1963, acordó lo siguiente:

"En virtud de lo dispuesto en el Art. 1º de la ley N° 15.192, el Comité Ejecutivo declara que, a contar de esta fecha, queda reservada exclusivamente al Banco Central de Chile la facultad de comprar, vender, transferir o transferir, a cualquier título, oro amonedado o en barras, como asimismo cualquier documento que dé constancia de la transferencia de oro.

En consecuencia, toda operación que se realice en contravención con lo anteriormente expresado, queda

prohibida y caerá bajo la sanción penal establecida en el Art. 3º de la ley mencionada". (Publicado este acuerdo en el Diario Oficial N° 25.569 de 19 de Junio de 1963).

b) Acuñaación.

Hasta la dictación de esta ley, la Casa de Moneda podía acuñar libremente monedas de oro. De acuerdo con el Art. 2º de la Ley 15.192, que estableció que esta acuñación quedará sujeta a las normas que dicte el Consejo Directivo del Banco Central de Chile, este organismo ha establecido que la Casa de Moneda sólo recibirá para su acuñación oro de producción nacional de la Empresa Nacional de Minería o de otras personas. En este último caso el origen del metal deberá ser certificado por el Servicio de Minas del Estado. En todo caso, el oro que reciba la Casa de Moneda para su acuñación, será recibido bajo la condición de ser vendido directamente por el productor al Banco Central. (Acuerdos celebrados en sesión N° 199 y 202 del Comité Ejecutivo del Banco Central y publicados en el Diario Oficial N° 25.569, de 19 de Junio de 1963).

c) Sanción Penal.

El Art. 3º de la ley en estudio, establece que "las personas naturales y representantes legales de personas jurídicas que infrinjan disposiciones establecidas por el Banco Central de Chile en relación con las operaciones de cambio internacionales, serán sancionadas con presidio menor en sus grados medio a máximo y una multa equivalente a cinco veces el

monto de la operación". El inciso 2º agrega que existirá acción pública para la denuncia de estos delitos, los que no serán excarcelables. El inciso 3º establece un galardón de un 20% de la multa para el denunciante.

Con el objeto de evitar la crítica que se había formulado por un aparente vacío legal que excluía a las importaciones y exportaciones de oro, de las sanciones establecidas por la Ley N° 15.192, el Banco Central en su acuerdo N° 5º de la sesión N° 201 de 16 de Mayo de 1963, estableció que "las importaciones o exportaciones de oro, cualquiera que sea su forma, constituyen operaciones de cambios internacionales y quedan sujetas a las normas que sobre el particular dicte el Comité Ejecutivo; en todo caso, para dar curso a estas operaciones deberá obtenerse previamente la autorización de dicho Comité".

d) Registro de Usuarios de Oro

El Comité Ejecutivo en su sesión N° 201, de 16 de Mayo de 1963, publicada en el Diario Oficial N° 25.569 de 19 de Junio de 1963, acordó que los joyeros, industriales, profesionales y demás personas que usen el oro como materia prima en el desarrollo de sus actividades podrán adquirirlo del Banco Central de Chile, el que abrirá para estos efectos un Registro de Usuarios de Oro.

Este Registro se encuentra regulado por las siguientes normas:

1) Para inscribirse en dicho Registro, los usuarios deberán presentar una solicitud acompañada de una minuta detallada que los individualice, señale las características de la

actividad correspondiente y determine las necesidades periódicas de materia prima oro;

2) Los usuarios deberán entregar una declaración jurada comprometiéndose a que el oro será destinado exclusivamente al fin por ellos indicado y no a transferirlos antes de realizados tales procesos; asimismo, facultarán al Banco Central para realizar, cuando lo estime conveniente, cualquier investigación o comprobación del destino dado al metal vendido.

3) Una vez practicada la inscripción, el usuario podrá comprar el oro materia prima mediante solicitud que calificará el Comité Ejecutivo. En esta solicitud se indicará la cantidad de oro, su destino y el plazo dentro del cual se procederá a su transformación, elaboración y manufactura.

4) El usuario deberá comprobar, a satisfacción del Comité Ejecutivo, el destino dado al oro adquirido al Banco Central, antes de solicitar la adquisición de nuevas partidas.

e) **Exportación de oro.**

En sesión Nº 202, de 28 de Mayo de 1963, publicada en el Diario Oficial Nº 25.569, de 19 de Julio de 1963, el Comité Ejecutivo estableció las siguientes normas en relación con la exportación de oro:

1) Los exportadores de minerales que contengan oro, se entienden autorizados para transferir en el exterior ese oro, debiendo cumplir con las normas sobre retorno y liquidación, que les sean aplicables;

2) Los productores o exportadores que envíen minerales para su refinación fuera del país y que obten-

gan oro como uno de los resultados de ella, podrán vender ese oro en el exterior, entregarlo en pago o imputar su valor para cubrir los gastos de refinación y demás que demande dicho proceso; en caso de venta deberán retornar y liquidar su valor conforme a las normas que rigen las exportaciones.

f) **Normas generales**

El Banco Central ha debido detallar diversas normas para regular el comercio del oro, en uso de sus atribuciones. Señalaremos, por vía de ejemplo, algunos aspectos de interés:

a) Los particulares podrán comprar y vender artículos de joyería u objetos de arte o adorno, en cuya manufactura, elaboración o transformación se emplee oro, siempre que, por las características de la transformación, elaboración, manufactura o valor artístico del objeto, aparezca que la materia de la transacción es el producto mismo y no el oro contenido en él;

b) También se ha contemplado las necesidades de oro para el uso dental, y el Banco Central lo vende exclusivamente a los Depósitos Dentales, a los Servicios Públicos y Escuelas Dentales inscritos en el Registro de Usurarios, y de acuerdo con una reglamentación minuciosa;

c) Se ha facultado a los Hoteles para recibir en moneda extranjera, exclusivamente, el pago de los gastos de hospedaje, alimentación y demás servicios que presten a turistas extranjeros, de acuerdo con normas estrictas y bajo el amplio control del Banco Central.

g) Precio del oro.

En sesión N° 211, de 15 de Julio de 1963, publicada en el Diario Oficial N° 25.594 de 19 de Julio de 1963, el Comité Ejecutivo del Banco Central acordó que "el precio comprador en escudos del oro será determinado a razón de US\$ 20,60 neto por moneda oro de cien pesos, según la cotización del dólar tipo comprador en el Mercado de Corredores al momento de efectuarse la transacción.

El precio vendedor en escudos de la misma moneda se determinará a razón de US\$ 22,50 según la cotización del dólar tipo vendedor en el Mercado de Corredores, en el momento de efectuarse la transacción. Esta cotización regirá para las ventas de oro que efectúe el Banco Central, cualquiera que sea el destino de las monedas".

De acuerdo con estas cifras, el precio vendedor fijado a la moneda de oro es superior en un 9,22% al precio comprador.

Un balance provisional sobre los efectos de la dictación de la ley N° 15.192, nos permite apreciar que cumplió en su primera fase con el propósito del legislador de evitar las tensiones especulativas que presionaron los medios de pago internacionales.

Junto con quedar comprobada una vez más la necesidad del control estatal sobre este tipo de actividades económicas, ha quedado en evidencia que es un conjunto de normas jurídicas que tiende a paliar nuestro desequilibrio estructural de comercio exterior, sin que penetre en las causas profundas de nuestro régimen crónicamente débil y permanentemente distorsionado.