Emmanuel Bernales Basáez (coordinador)

El Derecho Penal continental y anglosajón en la era de la globalización

Responsabilidad penal empresarial en un mundo globalizado

Prólogo de Juan Ignacio Piña Rochefort

Facultad de Derecho

Prólogo

En esta segunda versión del Seminario Internacional de Derecho Penal Internacional Comparado, entre instituciones del derecho continental y el derecho anglosajón, quisimos abordar otro tema que es materia de controversia y que para nosotros ha estado de suma actualidad.

Así como la vez anterior analizamos las distintas formas de ver y, por ende, concebir, tratar y desarrollar el concepto de la culpabilidad, ahora pretendemos hacer lo propio con otro tema que ha recibido un tratamiento diverso en uno y otro sistema. Quisimos analizar y estudiar la responsabilidad penal corporativa, como se enfrenta el ilícito en el que puede verse envuelto un ente jurídico en uno y otro sistema, en particular las sociedades y empresas en el mundo de los negocios.

Hoy el tema reviste especial trascendencia en Chile con los últimos casos de colusión y de financiamiento ilegal de la política, que además dieron lugar a modificaciones legales que sancionaron más gravemente los delitos de colusión, soborno y de cohecho tanto nacional como internacional.

Debiera quedar en claro que, actualmente en nuestro país, la responsabilidad penal de las personas jurídicas está ya legislada con ocasión de la dictación de la Ley N°20.393 del año 2009, aunque solo respecto de los delitos de cohecho, lavado de activos y financiamiento del terrorismo en que la sanción recae en la entidad, pero cuando se deba responder por delitos cometidos por las empresas, quien responda

siempre haya tenido una participación efectiva en el ilícito y no aplicando una suerte de responsabilidad objetiva por el solo hecho de desempeñar un cargo.

Miguel Schweitzer Decano Facultad de Derecho Universidad Finis Terrae

Presentación

Responsabilidad penal empresarial en un mundo globalizado es el título del segundo seminario internacional organizado el año 2016 por el Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Comparado Cesare Beccaria de la Universidad Finis Terrae. Su título permite una primera aproximación a una de las temáticas que día a día cobra más fuerza en nuestro país; nos referimos a la a veces compleja pero atractiva relación existente entre las actividades del mundo empresarial y el Derecho penal.

Reconociendo de antemano las limitantes del desarrollo de esta materia en nuestro ordenamiento jurídico, sumado al amplio espectro de temas posibles de abordar dentro del título referido y al dinamismo de la materia y su composición, en esta ocasión hemos querido realizar nuestros máximos esfuerzos en aras de reunir una perspectiva desde el derecho anglosajón hacia los diversos mecanismos existentes para desarrollar una efectiva persecución penal de las empresas; lo anterior, como punto de inicio y comparación para las realidades de otras latitudes.

Por otra parte, se ha querido visualizar desde la perspectiva europea, la responsabilidad empresarial sobreviniente más allá de los delitos estrictamente económicos, cuestión que nos acerca hacia el complejo análisis de los modelos de imputación de responsabilidad penal empresarial existentes tanto en Europa como en nuestras latitudes.

Por último, creemos que resulta necesario abordar desde una óptica más cercana a la nuestra la responsabilidad en la que pueden incurrir los directivos o representantes legales de una empresa, a la luz de las diversas infracciones posibles de cometer en nuestro ordenamiento jurídico.

Es de esta forma que hemos considerado que la combinación de temas y miradas aquí expuestos, constituye la primera aproximación a una temática que nos dejará con más interrogantes que respuestas.

Una cordial bienvenida a todos los lectores.

Emmanuel Bernales Basáez Secretario Ejecutivo Centro de Estudios de Derecho Penal y Procesal Penal Comparado Cesare Beccaria Universidad Finis Terrae

PANEL I MECANISMOS PARA LA EFECTIVIDAD DE LA PERSECUCIÓN PENAL DE LAS EMPRESAS



Mecanismos para perseguir la responsabilidad penal de las empresas en los Estados Unidos¹

James M. Cooper Profesor de Derecho, director de Estudios Legales Internacionales California Western School of Law

I. Introducción

Este capítulo se centra en la revisión de las leyes más importantes que los fiscales federales han utilizado para procesar los delitos cometidos por empresas y sus directores en Estados Unidos. La delincuencia empresarial aún persiste, quizás debido a la falta de persecución judicial destinada a prevenir comportamientos futuros nocivos y castigar las conductas pasadas.

La senadora Elizabeth Warren, en su informe de enero del 2016, titulado *Justicia Arreglada 2016: Cómo la débil aplicación del derecho permite a los delincuentes corporativos librarse fácilmente*, declara:

El fracaso en castigar a las grandes empresas, o a sus ejecutivos importantes, cuando infringen la ley, socava los fundamentos de este gran país; si justicia significa una pena de prisión para un adolescente que roba un automóvil, pero solo implica mirar de reojo a un gerente que tranquilamente organiza el robo de billones de dólares², entonces la promesa de igualdad ante la ley se ha vuelto una mentira. El fracaso en

¹ Traducido por Diego Navarrete Sordo, abogado, profesor instructor de Derecho Penal de la Universidad Finis Terrae.

²Nota del traductor: El concepto de billón es distinto según se trate de medidas anglosajonas o continentales. Así, un billón de dólares equivale a un millón de millones de dólares. Por su parte, un billón de pesos equivale a mil millones de pesos. Todos los montos y referencias de este texto están en dólares y, por tanto, debe estar a la nomenclatura anglosajona de "billón".

la persecución de crímenes grandes y notorios tiene un efecto corrosivo sobre la idea misma de democracia, y en nuestra creencia compartida de que todos somos iguales a los ojos de la ley³.

Las grandes empresas parecen "salirse con la suya" cuando se les imputa un delito, pagando enormes multas, que comparadas con el valor de esas mismas empresas, no significan un impacto profundo. El acuerdo del caso "Wells Fargo & Co.", por un monto de USD185 millones, celebrado en septiembre del 2016, es el ejemplo más reciente⁴, dado que el banco estaba avaluado en aproximadamente USD300 billones⁵. Nadie ha sido condenado, ni siquiera acusado, por el "frenesí de venta atada" del banco, que significó la apertura de cuentas falsas para un millón y medio de sus clientes⁶. Durante las audiencias ante el Congreso, la senadora Elizabeth Warren calificó a John Stumpf, director ejecutivo de Wells Fargo, como "inescrupuloso", y afirmó: "Usted debería ser objeto de una investigación criminal". Desde entonces, Stumpf renunció a su trabajo y le confiscaron alrededor de USD41 millones en premios y bonos no invertidos. Sin embargo, todavía no hay ninguna investigación criminal respecto de él, o de Wells Fargo & Co.

Este capítulo ofrece una visión general de los procesos penales seguidos contra grandes empresas en Estados Unidos, y profundiza en la tendencia de buscar acuerdos financieros respecto de infracciones corporativas, seguida por las autoridades. La Parte II de este capítulo

³ Senadora Elizabeth Warren, *Rigged Justice 2016: How Weak Enforcement Lets Corporate Offenders Off Easy*, enero del 2016. Disponible en http://www.warren.senate.gov/files/documents/Rigged_Justice_2016.pdf. Fecha de consulta: 11/12/2016.

⁴ Lisa Gilbert y Michael Tanglis, *Wells Fargo Shows Megabanks Are Too Big to Trust*, *HUFFINGTON POST*, 17/10/2016. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/lisa-gilbert/wells-fargo-shows-megaban_b_12522344.html (última visita 10/12/2016).

⁵ Emily Glazer, *Wells Fargo & Co. Is the Earth's Most Valuable Bank, Wall St. J.*, 22/7/2015. Disponible en http://www.wsj.com/articles/wells-fargo-co-is-the-earths-most-valuable-bank-1437538216. Fecha de consulta: 11/12/2016. Al momento de escribir este artículo, el valor de mercado del banco es de USD287 billones.

⁶ Paul R. La Monica, *Do more heads need to roll at Well Fargo*?, CNN.com, 9/9/2016. Disponible en http://money.cnn.com/2016/09/09/investing/wells-fargo-ceo-john-stumpf-scandal-berkshire-hathaway-warren-buffett/index.html. Fecha de consulta: 9/9/2016.

detalla los distintos marcos legislativos que han entrado en vigencia, destinados a castigar efectivamente los delitos empresariales. Sin perjuicio de lo que disponen esas leyes, es más común que se investigue a las personas que ejercen como directivos de dichas empresas, que a las empresas en sí. La Parte II también ofrece ejemplos de casos de alta notoriedad pública para ilustrar la efectividad de cada legislación en la persecución de las empresas y sus ejecutivos.

La Parte III revisa una reciente tendencia procesal, denominada *Too Big to Jail* ("demasiado grande para ir a la cárcel")⁷, que ha significado una virtual inmunidad para las grandes empresas y sus ejecutivos relevantes, al dejar a discreción de la autoridad la decisión de iniciar o no una investigación, o demorar aquellas que se encuentran en curso. Esta parte también revisa distintos casos emblemáticos que ilustran los problemas derivados del "Acuerdo de Procedimiento Diferido" ("DPA" por sus siglas en inglés)⁸ y el "Acuerdo de No Persecución" ("NPA" por sus siglas en inglés)⁹, dos mecanismos procesales que han significado una creciente tendencia para evitar los juicios en casos de alta notoriedad pública.

Por último, la Parte IV toma posición, haciendo un llamado a un aumento de la persecución judicial de los delitos cometidos por empresas, local e internacionalmente. En Estados Unidos, existe la percepción de que los "peces gordos de Wall Street" pueden robar, defraudar o enriquecerse de manera ilícita, sin sufrir las consecuencias¹⁰. Existe

 $^{^7}$ Nota del traductor: Juego de palabras derivado de "too big to fail", que en español significa "demasiado grande para fracasar".

⁸ Nota del traductor: "Deferred Prosecution Agreement", institución muy similar a la suspensión condicional del procedimiento en el derecho procesal chileno, consistente en la suspensión del procedimiento por un plazo determinado, sujeto al cumplimiento de ciertas condiciones, las cuales una vez cumplidas, terminan con el sobreseimiento de la causa, sin que exista condena. Para evitar confusiones, hemos utilizado la nomenclatura "Acuerdo de Persecución Diferida".

⁹ Nota del traductor: "Non Prosecution Agreement". Similar, aunque no idéntico a la Decisión de No Perseverar. Por las mismas razones ya expuestas, hemos optado por una nomenclatura diferente. En este caso, Acuerdo de No Procesamiento.

¹⁰ Elizabeth Williamson, Obama slams 'Fat Cat' bankers, WALL. St. J., 14/12/2009. Disponible en http://www.wsj.com/articles/SB126073152465089651. Fecha de consulta: 9/11/2016.

mucha evidencia que apoya esa conclusión, incluso en casos en que existe bastante certeza sobre la efectividad de las malversaciones que se les imputan. Sin perjuicio de los importantes esfuerzos de varios fiscales, en Estados Unidos simplemente no se han desarrollado tantos juicios criminales contra empresas como correspondería¹¹. Algunas agencias de gobierno en Estados Unidos –incluido el propio Fiscal Nacional– han obstaculizado estos esfuerzos¹². En el fondo, el miedo a herir mortalmente a las grandes empresas, y con ello afectar los cientos de miles de empleos que ellas proporcionan, parece primar por sobre la aplicación de la ley.

Este capítulo termina con una exposición sobre el daño que el creciente rol de las empresas en la esfera pública, en la forma en que se ha venido desarrollando, supone para el Estado de derecho¹³. Las corporaciones trasnacionales se aprovechan de vacíos de poder y soberanía. Así, al esparcir globalmente sus actividades en finanza, manufactura o mercados, las empresas pueden eludir el escrutinio y supervisión de la autoridad, y la responsabilidad que les corresponde. De manera creciente, estas empresas no están asumiendo la responsabilidad por delitos que involucran billones de dólares en inversiones perdidas, que

¹¹ Ver Gordon Schnell, *Maybe Too Big to Jail, But Never Too Small, Huffington Post*, 7/3/2016. Disponible en http://www.huffingtonpost.com/gordon-schnell/Mayobe-too-big-to-jail-but_b_9398794.html. Fecha de consulta: 10/11/2016.

¹² Ú.S. House of Representatives, TOO BIG TO JAIL: INSIDE THE OBAMA JUSTICE DEPARTMENT'S DECISION NOT TO HOLD WALL STREET ACCOUNTABLE (Informe preparado por el Staff Repúblicano del Comité de Servicios Financieros de la Casa de Representantes de Estados Unidos), 11/07/2016. Disponible en http://financialservices. house.gov/uploadedfiles/07072016_oi_tbtj_sr.pdf. Fecha de consulta: 10/11/2016). De aquí en adelante, "Too Big to Jail".

^{13 &}quot;Durante los últimos 150 años las empresas se han levantado de una relativa oscuridad, para convertirse en la institución económica dominante en el mundo. Hoy en día, las empresas gobiernan nuestras vidas. Ellas deciden qué comemos, qué vemos, qué ropa usamos, y qué hacemos. Estamos ineludiblemente rodeados por su cultura, su iconografía y su ideología. Y, al igual que la Iglesia y las Monarquías en otros tiempos, se representan a sí mismas como inefables y omnipotentes, glorificándose en construcciones imponentes y exhibiciones elaboradas. Crecientemente, las empresas dictan las decisiones sociales, que antes estuvieron firmemente instaladas en la esfera pública". Joel Bakan, The Corporation: the pathological pursuit of profit and power (2004), Id. at 5.

-paradójicamente- implica también la destrucción de miles de empleos. Se han promulgado algunas reformas legales, que han sido utilizadas por fiscales para imputar delitos empresariales a las corporaciones y, en alguna ocasión, también a sus directivos. Unas pocas personas incluso han ido a la cárcel, pero solo unas pocas¹⁴. En definitiva, las empresas pagan multas y prometen modificar su comportamiento, pero luego, no rinden cuentas respecto de si dichas promesas fueron efectivamente cumplidas.

II. Un breve resumen de las leyes más importantes en la persecución de la delincuencia empresarial

En este apartado revisaremos varias leyes publicadas en Estados Unidos destinadas a perseguir a las empresas por los delitos que hayan cometido. Se trata de la Ley de Valores ("SEA" por sus siglas en inglés)¹⁵, la Ley de Organizaciones Corruptas y Delictivas (Ley Rico por sus siglas en inglés)¹⁶, y la Ley Sarbanes-Oxley ("Sarbanes-Oxley Act").

1. Ley de Valores

El Securities Exchange Act de 1934¹⁷ ("SEA") fue creado para proteger a los inversionistas, y forzar a las empresas a hacer pública aquella información que los inversores pudieran considerar relevante en la decisión de invertir¹⁸. El SEA creó la Comisión de Mercado de Valores ("SEC" por sus siglas en inglés)¹⁹, una agencia federal responsable de regular

¹⁴ "Pocas grandes empresas son condenadas cada año; generalmente son tratadas con clemencia". Brandon L. Garrett, *Too big to jail: how prosecutors compromise with corporations* (2014) [en adelante, Garrett, *Too big to jail*].

¹⁵ Nota del traductor: "Securities Exchange Act".

¹⁶ Nota del traductor: "Racketeer Influenced and Corrupt Organizations Act".

¹⁷ 15 U.S.C. §78(a)-78(pp) (2011). Disponible en https://www.gpo.gov/fdsys/pkg/USCODE-2011-title15/pdf/USCODE-2011-title15-chap2B.pdf. Fecha de consulta: 5/12/2016.

¹⁸ 15 U.S.C. §78(b) (2011), debido a razones de "interés público" el código exige "el resguardo de valores y de los fondos relacionados a esas operaciones, y realizar esas regulaciones y controles de manera razonablemente completa y efectiva, en orden a proteger el comercio interestatal...".

¹⁹ Nota del traductor: Por sus siglas en inglés, "Securities and Exchange Commission".

el mercado de valores²⁰. La SEC fiscaliza que las empresas cumplan con los requisitos de publicidad exigidos en el SEA²¹. A su vez, es el titular de las acciones civiles por las infracciones a la regulación del mercado de valores, mientras el Departamento de Justicia de los Estados Unidos ("DOJ" por sus siglas en inglés)²² dirige las acciones penales que correspondan²³. Existen muchos casos de alta notoriedad, en que la SEC enjuició a los directivos de distintas compañías –individualmente y no las empresas propiamente tal– para responder por infracciones cometidas durante décadas, pero ninguno de ellos ha quedado grabado en la memoria colectiva como los delincuentes corporativos de Enron.

Caso de Estudio Nº1: Jeffrey Skilling y Kenneth Lay

En julio del año 2004, la SEC acusó a Kenneth Lay de falsificar los estados financieros públicos de Empresas Enron, y de engañar a la población respecto su situación económica²⁴. A su vez, en febrero del 2004 acusó al ex director de Operaciones y ex gerente general de Enron, Jeffrey Skilling, de manipular los estados de resultados de la compañía, ocultando pérdidas, falsificando utilidades, y promoviendo de manera fraudulenta los servicios de Enron²⁵. Skilling también realizó afirmaciones falsas y engañosas sobre las finanzas de Enron, y las consignó en los registros públicos de la SEC²⁶.

^{20 15} U.S.C. §78(d) (2011).

²¹ Ibíd.

²² Nota del traductor: "Department of Justice".

²³Linda Thomsen, International Institute for Securities Market Development U.S. Securities and Exchange Commission, 2005 Program, 2. Disponible en https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia_enforce/overviewenfor.pdf. Fecha de consulta: 26/11/2016.

²⁴ U.S. Securities and Exchange Commission, SEC Charges Kenneth L. Lay, Enron's Former Chairman and Chief Executive Officer, with Fraud and Insider Trading, 2004-94, 8/07/2004. Disponible en https://www.sec.gov/news/press/2004-94.htm. Fecha de consulta: 9/11/2016.

²⁵ U.S. Securities and Exchange Commission, SEC Charges Jeffrey K. Skilling, Enron's Former President, Chief Executive Officer and Chief Operating Officer, With Fraud, 2004-18, 19/02/2004. Disponible en https://www.sec.gov/news/press/2004-18.htm. Fecha de consulta: 9/11/2016.

²⁶ Ibíd.

Lay fue declarado culpable de todos los cargos, que incluían los delitos de conspiración, fraude de valores y fraude electrónico²⁷. Los delitos tenían una pena máxima asignada de 45 años de cárcel ²⁸. Lay murió antes de que se dictara la condena ²⁹. Skilling, por su parte, fue declarado culpable de 19 de los 26 cargos dirigidos en su contra, con una pena máxima de 185 años de cárcel ³⁰. Fue sentenciado a 24 años de cárcel, condena que fue posteriormente reducida a 14 años, luego de una negociación que incluyó el pago de USD40 millones de su fortuna personal a las víctimas de Enron³¹. Los dos ejecutivos se convirtieron en modelos de codicia, avaricia y malas prácticas empresariales.

¿Es la SEC efectiva en la persecución de empresas?

La SEC puede optar por un amplio catálogo de sanciones³² cuando decide iniciar una acción civil o administrativa en contra de una empresa³³. Puede forzarla a producir libros, registros o testimonios para cooperar en la investigación de violaciones al mercado de valores. Las ventajas en la investigación y la posibilidad de escoger distintas acciones de

²⁷ Lay, Skilling guilty on nearly all counts, NBCNEWS.COM, 25/5/2006. Disponible en http://www.nbcnews.com/id/12968481/ns/business-corporate_scandals/t/lay-skilling-guilty-nearly-all-counts/#.V615mJMrK8o. Fecha de consulta: 9/11/2016.

²⁸ Ibíd.

²⁹ Jeremy W. Peters & Simon Romero, *Enron Founder Dies Before Sentencing, New York Times*, 5/7/2006. Disponible en http://www.nytimes.com/2006/07/05/business/05cnd-lay. html. Fecha de consulta: 9/11/2016.

³⁰ Lay, Skilling guilty on nearly all counts, NBCNews.com, 25/05/2006. Disponible en http://www.nbcnews.com/id/12968481/ns/business-corporate_scandals/t/lay-skilling-guilty-nearly-all-counts/#.V615mJMrK8o. Fecha de consulta: 5/12/2016.

³¹ Kristen Hays & Anna Driver, Former Enron CEO Skilling's sentence cut to 14 years, REUTERS, 21/6/ 2013. Disponible en http://www.reuters.com/article/us-enron-skilling-idUSBRE95K12520130621. Fecha de consulta: 5/12/2016.

³² Las sanciones administrativas incluyen órdenes de cese, la suspensión o revocación de las licencias de corredores o de asesor financiero, censuras, prohibición de asociarse con la industria de valores, multas monetarias civiles y la restitución. U.S. Securities and Exchange Commission, What We Do. Disponible en https://www.sec.gov/about/whatwedo.shtml#create. Fecha de consulta: 26/11/2016.

³³ Linda Thomsen, International Institute for Securities Market Development U.S. Securities and Exchange Commission, 2005 Program, 2. Disponible en https://www.sec.gov/about/offices/oia/oia_enforce/overviewenfor.pdf. Fecha de consulta: 26/11/2016.

las que goza la SEC, sugieren que se trata de un mecanismo efectivo para perseguir la responsabilidad de las empresas³⁴. Sin embargo, la probabilidad de que se inicie efectivamente una acción en contra de una corporación es muy baja, debido a distintos factores. Primero, porque los principales proveedores de información de la SEC son los propios accionistas de las mismas empresas fiscalizadas³⁵. La esencia de estos delitos es mantener a los inversionistas desinformados sobre los tratos ocultos efectuados al interior de la empresa. Si los accionistas no saben de las infracciones³⁶, es poco probable que puedan reportarlas a la SEC. En segundo lugar, la investigación en contra de una empresa se lleva de manera privada³⁷. Esto asegura que la "mera investigación" de un negocio o sus directivos no perjudique a la empresa³⁸.

La SEC podría estar más inclinada a no judicializar investigaciones que evidencien solo algunas —pero no suficientes— infracciones para perseguir. Si las investigaciones de la SEC fueran públicas, o si el solo hecho de su existencia fuera conocido por la población, esta se sentiría presionada para llevar a juicio los descubrimientos de su investigación. Si el escrutinio público estuviese sobre las investigaciones dirigidas por la SEC, las empresas tendrían un motivo para cumplir con la ley y evitar de plano dichas investigaciones, y la exposición pública que conllevan. Finalmente, la SEC revisa el material obtenido en la investigación y decide si iniciar acciones recomendadas por los investigadores³⁹. Como pueden ver, la SEC tiene mucha discreción a la hora de decidir si

³⁴ U.S. Securities and Exchange Commission, supra 27.

³⁵ Ibíd.

³⁶ Algunas violaciones comunes de la Ley de Valores incluyen la tergiversación u omisión de información importante sobre valores; manipular los precios de mercado de los valores; robar fondos o valores de los clientes; infringir el deber de los corredores de bolsa de tratar a los clientes de manera justa; realizar operaciones con información privilegiada (afectando una relación de confianza en los negocios, al efectuar transacciones mientras se tiene información material y no pública sobre una acción); y la venta de valores no registrados. U.S. Securities Exchange Commission, *How Investigations Work-*. Disponible en https://www.sec.gov/News/Article/Detail/Article/1356125787012. Fecha de consulta: 25/11/2016.

³⁷ U.S. Securities and Exchange Commission, supra 27.

³⁸ Linda Thomsen, supra 28, at 2.

³⁹ Op. cit., pp. 3-4.