

# ¿Tendremos por fin una ley antimonopolio?

M. IGNACIO PURROY

---

\* *La Ley Reglamentaria de la Libertad Económica y de la Protección al Consumidor, que será pronto debatida en el Congreso, definirá las prácticas monopólicas y establecerá sanciones severas para quienes incurran en prácticas abusivas.*

---

\* *Lamentablemente, el proyecto de ley presenta demasiados flancos débiles, que los poderes económicos aprovecharán para atacarlo.*

---

\* *El Ministro de Fomento se convierte en autoridad absoluta para la fijación de precios. El procedimiento administrativo para aplicar sanciones adolece de exceso de discrecionalidad de los funcionarios, al mismo tiempo que persiste demasiada ambigüedad en la definición de los delitos económicos.*

---

Una sorda lucha se está librando en las altas esferas económicas contra el Proyecto de Ley Reglamentaria de la Libertad Económica y de la Protección al Consumidor, que ya ha sido aprobado por la Comisión Económica de la Cámara de Diputados y pronto será discutido en el Congreso. Se trata de la ley que establecerá normas y sanciones para regular la actividad económica con el fin de proteger al consumidor y evitar prácticas abusivas de carácter monopolístico.

La reacción de los sectores económicos frente al Proyecto ha sido tanto más agresiva, cuanto mayores son los intereses afectados, en especial los del sector comercial. La discusión no ha alcanzado todavía el nivel de opinión pública, ni ha habido tampoco declaraciones de las fuerzas políticas, pero no tardará en llegar ese momento, ya que FEDECAMARAS le ha declarado la guerra al Proyecto de Ley y ha comenzado a presionar fuertemente sobre los medios políticos y de opinión.

### UNA LEY ACOSTUMBRADA AL ENGAVETAMIENTO

El primer esbozo de ley nace en 1974, bajo el gobierno de Carlos Andrés Pérez. Por su carácter polémico y, sobre todo, por no haber llegado aún la necesidad objetiva de su promulgación, el proyecto fue engavetado hasta 1980. Durante esos seis años, sin embargo, fue afianzándose una intervención masiva del Estado en el quehacer económico,

en especial en materia de fijación de precios. Con el advenimiento de la nueva administración social-cristiana el tema de la regulación de precios y de la libertad de mercado pasó a constituirse en la piedra angular de la política económica.

El nuevo gobierno se abocó a una "cruzada" en pro de garantizarle a la economía una libertad de mercado, cuyo primer paso debía consistir necesariamente en eliminar al máximo las regulaciones de precios. Así se hizo, en agosto de 1979, a través del decreto de liberación de precios, pero esa medida puso precisamente al descubierto la realidad de una economía abusiva, especulativa y monopolística, que hacía vanos todos los esfuerzos por "sincerarla" y hacerla competitiva. A pocos meses de la liberación de precios, en febrero de 1980, Haydée Castillo, Vicepresidenta de COPEI y su vocero económico, reconoció que hubo "inadvertencia" del gobierno en "suponer que los hábitos arraigados de conducta monopolística de los productores y comerciantes iban a desaparecer sin una ley que regulara ese tipo de problema. El retraso en la elaboración de esta ley, es lo que yo le veo más criticable al gobierno" (El Nacional, 13-2-80).

La ex-ministro se convirtió en uno de los principales propulsores de la ley, junto con Domingo F. Maza Zavala, para aquel entonces presidente de la comisión de economía de la Cámara de

Diputados. Después de dos años de trabajo, la comisión aprobó a comienzos del presente año con el consenso de todas las fuerzas el anteproyecto de ley, que será enviado a las Cámaras. Anselmo Natale (MAS) quien preside actualmente la comisión, denunció recientemente "la escandalosa y falsa campaña que está desplegando Fedecámaras a nivel nacional en contra del anteproyecto de ley" (El Diario de Caracas, 25-2-82). Aludiendo veladamente al medio empresarial, Natale afirmó que se trata de una ley "dirigida a adecentar el salvaje capitalismo petrolero" (subrayado nuestro) y que "a partir del reconocimiento de la existencia de grandes empresas oligopólicas y de rosca especulativas propone un conjunto de disposiciones para prohibir las prácticas enfiladas a restringir la libertad económica y a estafar o perjudicar al consumidor".

Por su parte, Fedecámaras afirma precisamente lo contrario: "que el proyecto en estudio tiene disposiciones coercitivas que dañan las libertades económicas" (El Diario de Caracas, 19-3-82). Según Sequera Yépez, Fedecámaras no pretende que se engavete la ley, sino que se recojan las modificaciones que ese organismo presentó en mayo del año pasado y que, aparentemente, han sido ignoradas por la comisión de economía. El máximo gremio empresarial ha iniciado una ronda de conversaciones al más alto nivel político y todo parece indicar que la batalla será ardua. Se trata, en

efecto, de una ley que reviste suma importancia, ya que reglamenta hasta dónde llega la libertad económica privada y hasta dónde puede interferir el Estado. Aún cuando la constitución contempla el precepto de la libertad económica, desde su misma promulgación fueron suspendidas esas garantías y ahora es que por primera vez se pretende con esta ley reglamentar dicha libertad.

## EL MINISTRO DE FOMENTO, DUEÑO Y SEÑOR DE LOS PRECIOS

Pasemos revista a los puntos más polémicos del anterior proyecto de ley. Quizás la disposición más controversial es la referente a la facultad otorgada al Ministerio de Fomento de determinar qué bienes y servicios se considerarán de primera necesidad y cuáles no. Tal como está redactado el articulado, cualquier bien puede ser declarado por Fomento de primera necesidad, ya que no se enumeran criterios precisos para proceder a esa definición. Por otra parte, "cuando el interés nacional así lo requiera", el Ministerio de Fomento podrá regular los precios de los artículos de primera necesidad. Tan ambiguo término, "interés nacional", puede significar muchas cosas, demasiadas para tratarse de un asunto tan vital para el sistema económico.

La ley otorga al Ministro de Fomento un poder discrecional absoluto en lo relativo a la fijación de precios. Esto, evidentemente, no puede ser bueno en una economía capitalista privada. Hay que ser consecuentes con el sistema económico: mientras el principio básico del sistema sea la propiedad privada, no es lógico implantar mecanismos propios de una propiedad socializada. De lo contrario, ni funcionará el sistema actual, ni disfrutaremos de sistemas alternativos. No se trata de arrebatarse al Estado la facultad de fijar los precios de los bienes y servicios de primera necesidad cuando el interés nacional lo requiera. Lo que planteamos es, simplemente, la necesidad de especificar criterios claros para definir lo que es de "primera necesidad" y cuándo el "interés nacional" pueda verse afectado. Abandonar estas materias a la discrecionalidad del funcionario de turno nos parece sumamente grave.

## LA PROTECCION DEL CONSUMIDOR

Antes de entrar en el amplio campo de las prácticas monopólicas, el anterior proyecto de ley enumera y prohíbe un conjunto de prácticas abusivas en lo relativo a publicidad e información al

consumidor. Prohíbe, por ejemplo:

- Hacer ofertas sin especificar cantidad y duración.
- Informar sobre falsas cualidades del producto.
- Ofrecer rebajas sin especificar precio anterior y sin distinguir la mercancía.

Se regula también todo lo relativo a las garantías de funcionamiento y reparación, que deben mencionar detalladamente su cobertura. Respecto a la prestación de servicios, que ha sido tradicionalmente un área propensa a abusos, se abre la puerta a una regulación de las condiciones mínimas en que deberá ser prestado el servicio. Incluso, cuando a consecuencia del servicio se originen daños, el prestatario del servicio estará obligado a indemnizar al usuario.

El organismo encargado de velar por el cumplimiento de estas normas y de detectar prácticas prohibitivas será la Superintendencia de Protección al Consumidor. Tendrá a su cargo también la información y educación a los consumidores, así como la recepción y procesamiento de reclamos.

## PRÁCTICAS ECONÓMICAS ABUSIVAS

Después de tratar las disposiciones protectoras del consumidor, la ley dedica las dos terceras partes de su contenido a definir las prácticas económicas abusivas e ilícitas y a establecer las sanciones del caso. Es aquí donde se ha desatado la mayor polémica, ya que la ley es innegablemente dura a la hora de enjuiciar las prácticas ilícitas y de aplicar castigos. La dureza proviene no tanto de las sanciones en sí, sino de la ambigüedad con que están definidas las prácticas ilícitas y la discrecionalidad del funcionario administrativo para sentenciar y sancionar. Según la ley son prácticas económicas prohibidas e ilícitas todas aquellas que tengan por efecto "impedir, falsear o limitar la competencia"; así como aquellas que "exploten una posición de dominio en la totalidad o en parte del mercado".

En otras palabras, la ley declara ilícitas las prácticas monopólicas y las que obstaculicen la competencia. Se considera que una o varias empresas gozan de una posición de dominio cuando son las únicas oferentes de un determinado producto o cuando, sin ser las únicas oferentes, no están expuestas a una competencia sustancial. No se prohíbe, sin embargo, la posición de dominio en sí, sino el abuso de esa posición para imponer condiciones o pre-

cios indebidos.

### 1. Prácticas monopólicas

Dentro de las prácticas abusivas de quienes tienen posición de dominio, la ley numera las siguientes:

- fijar directa o indirectamente los precios.
- limitar la producción o las inversiones.
- repartirse los mercados por zonas, etc.
- eliminar deslealmente a los competidores.
- fijar condiciones desiguales en la relación comercial o imponer condiciones o prestaciones suplementarias ajenas al objeto del contrato.

Al margen de estas actuaciones, la ley prohíbe también la integración de empresas, cuando ello tenga efectos restrictivos sobre la competencia. En concreto, los directores u otros empleados de rango ejecutivo no podrán desempeñar cargos de similar rango en otras empresas dedicadas a la misma actividad económica. Tampoco podrán empresas o personas naturales dedicadas al mismo ramo poseer acciones entre sí y cederse activos que representen más del 25 por ciento del capital, o celebrar contratos de administración, cuando todo ello implique un desmedro de la competencia.

De las restricciones anteriores quedan liberadas las empresas agrícolas, cooperativas y empresas donde el Estado tenga mayoría. Aquí es donde el sector empresarial privado ha empezado a elevar su protesta, alegando que tan malo es el monopolio estatal como el privado y que esa excepción atenta contra el principio de la equidad. Pero ignoran esos críticos que las empresas del Estado, casi por definición, no deben entrar en el marco de la competencia, porque su función es precisamente cubrir las áreas que una economía de libre mercado no puede, no quiere o no debe atender. Puede haber casos aislados de empresas estatales que representan una competencia desleal hacia empresas privadas del mismo ramo, pero por lo general una empresa pública debe comportarse necesariamente como monopolio. Es curioso, sin embargo, que ni Fedecámaras ni otros críticos de la ley hayan objetado el catálogo de prácticas abusivas prohibidas. La razón de ello es doble. En primer lugar, nadie puede estar abiertamente a favor del abuso de las posiciones de dominio del mercado. Únicamente podría alegarse que en determinadas

circunstancias una concertación entre empresas, e incluso su fusión, puede resultar conveniente para la economía y para el consumidor, porque permite el logro de una mayor eficiencia, reducciones de costos, etc. Pero la ley es suficientemente flexible como para admitir esta posibilidad a juicio de la autoridad competente.

La segunda razón para la aceptación del catálogo es de orden práctico: hay mil formas de efectuar prácticas y acuerdos monopólicos, sin que exista la posibilidad de comprobarlos. Incluso la prohibición de integrar empresas del mismo ramo puede obviarse interponiendo "testaferros" (hombres y empresa de paja). Cualquiera que conozca el manejo del "mundo de los negocios", sabe cuán fácil resulta ese mecanismo. Como botón de muestra basta investigar los entretelones de los grupos financieros, donde esa práctica ha alcanzado alto grado de refinamiento.

## 2. Otras Prácticas Ilícitas

Aparte de las maniobras tendientes a lograr un dominio del mercado y abusar de él, hay un conjunto de acciones destinadas a perjudicar al consumidor, que se pueden englobar dentro de los términos "especulación" y "roscas". Enumeramos algunas de las principales para que el lector pueda detectar el parecido con la realidad venezolana:

- acaparamiento de productos para causar escasez y aumentos de precios,
- destrucción de productos o limitación de su producción con el mismo fin,
- impedir el acceso al mercado de otros productos o comerciantes, política de precios "dumping" (por debajo del costo), propaganda desleal en perjuicio de terceros,
- obstaculizar el transporte de mercancías a los mercados,
- cobro de alquileres por encima de los regulados, etc.

Para todas estas acciones ilícitas la ley establece severas sanciones penales, que van, según la categoría de delitos, desde arresto hasta por dos años y medio o inhabilitación para ejercer la actividad económica hasta por cinco años.

## 3. Castigo de la Usura

Especial mención merece el capítulo dedicado al delito de la usura. Según el proyecto de ley, usura no consiste únicamente en cobrar intereses en las operaciones de crédito por encima de los autorizados por el Banco Central de Venezuela. Usura es también, de forma

general, obtener "una ventaja o beneficio notoriamente desproporcionado a la contraprestación" efectuada. Quienes incurran en delito de usura serán castigados con prisión de uno o dos años o inhabilitación hasta por cinco años.

Esta es una de las disposiciones más fuertes contempladas en la ley, no



tanto por las penas aplicadas, cuanto por la vaguedad de la definición de usura, que se presta a interpretaciones subjetivas. No se debe encomendar al poder judicial la ingrata tarea de sancionar un delito sin aportarle criterios más precisos, ni mucho menos poner en manos de un funcionario drásticas sanciones administrativas para un delito susceptible de excesiva subjetividad. En este punto concreto, así como en la facultad omnímoda del Ministro de Fomento para fijar los precios, debemos darle la razón a los críticos del proyecto de ley.

## CAERA EL PESO DE LA LEY SOBRE EL INFRACITOR

Pero donde con mayor fuerza se han concentrado los ataques de Fedecámaras y otros voceros privados es en el procedimiento administrativo de aplicación de sanciones. Sin perjuicio de las sanciones penales, el Superintendente de Protección al Consumidor y el Ministro de Fomento podrán imponer adicionalmente sanciones administrativas, las cuales consistirán en:

- multas hasta Bs. 1.500,00,
- clausura de establecimientos,
- decomiso de productos,
- suspensión temporal de uso de patentes y marcas.

Fedecámaras y sus expertos jurídicos alegan que el proyecto de ley representa un paso atrás respecto a los procedimientos establecidos en la "Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", recientemente sancionada. Afirman que se viola el "principio del debido proceso" cuando se establece que el

presunto infractor se considerará confeso, si no concurre a la citación. Esta disposición atentaría contra el principio constitucional de que "la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso" (Art. 68).

En el fondo, las críticas a la ley se centran en el enorme poder discrecional, que esta otorga a los funcionarios de Fomento. Sin necesidad de profundas fundamentaciones y, por así decirlo, por la "vía rápida", el funcionario respectivo puede adoptar sanciones que hagan desaparecer una empresa o inhabilitar económicamente a un individuo. La discrecionalidad se agrava adicionalmente por el hecho de que la ley es excesivamente ambigua a la hora de describir los hechos punibles. Los empresarios alegan que la ley coloca una permanente "espada de Damocles" sobre sus cabezas, y que más que ley de Libertad Económica debería llamarse "Ley de Crimen y Castigo". Un instrumento legal de esta naturaleza frenaría la inversión y destruiría la libre empresa.

## UNA LEY BUENA, PERO INMADURA

Es lamentable que el proyecto de ley haya caído en esas ligerezas, porque esencialmente es una ley buena y necesaria. Sabiendo sus artífices que el proyecto iba a encontrar una fuerte oposición, deberían haber sido más cuidadosos en no ofrecer flancos débiles al enemigo. Efectivamente, el proyecto colide con algunos principios constitucionales y administrativos. Debería haberse dado más peso al procedimiento judicial que al administrativo. Incluso en el procedimiento administrativo no debería haberse dado tal cabida a la discrecionalidad del funcionario, pudiendo crear, por ejemplo, una especie de Tribunal de Defensa, como lo propuso Fedecámaras hace un año. Debería haberse afinado mucho más los criterios y definiciones de lo que es "primera necesidad", "interés nacional", "usura", "dominio del mercado", etc. etc.

Decimos que todo esto es lamentable, porque en la discusión en las Cámaras Legislativas caerá mucho trigo al cortar la cizaña y podría quedarnos al final una ley "chucuta". No olvidemos que estamos en época pre-electoral y que esta ley reviste vital importancia para los poderes económicos, los cuales presionarán para que sea suavizada o, de no lograrlo, que sea engavetada.