

La realidad económica Argentina⁽¹⁾

(Continuación)

LEGISLACION COMPARADA

Inglatera

El sistema jurídico que protege la libre competencia en el comercio y la industria, tuvo nacimiento en las decisiones jurisprudenciales de los tribunales de Gran Bretaña. Los jueces de este país, desde tiempos muy remotos, adoptaron el principio fundamental de que la justicia no prestaría su apoyo para obligar el cumplimiento de cualquier clase de acuerdos privados que tuvieran como objeto establecer el monopolio, o restringir el libre intercambio. En reiteradas ocasiones sostuvieron que dichos convenios eran contrarios al orden público del Estado.

En el año 1623, el Estatuto de los Monopolios confirmó legislativamente la regla de la invalidez de los monopolios que establecieran principios limitativos al ejercicio de cualquier clase de actividades privadas. Asimismo, declaró que ni aun el propio rey podía establecer semejantes restricciones y proclamó que la autoridad de éste no podía legitimar o autorizar monopolios con desmedro al derecho de toda persona a ejercer una industria o comercio. Puede decirse

que, en la actualidad, en el derecho jurisprudencial inglés, es un lugar común la afirmación de que toda persona puede ejercer libremente su comercio, a pesar de cualquier convenio o acuerdo, en el que se restrinja o se limite su actividad.

Debe advertirse, sin embargo, que en el régimen imperante en Inglaterra, no se declara delito los acuerdos o combinaciones que fijan restricciones ilegales al comercio, simplemente se los considera no válidos y se les niega protección judicial. Por otra parte, la jurisprudencia de los últimos años ha establecido excepciones al principio general, y ha declarado el valor legal de los pactos o convenios que sean razonables en sus limitaciones al principio de la libre competencia y que no sean contrarios a la política general del Estado. Por aplicación de este principio, los jueces ingleses reconocen y consideran lícitos los convenios por los cuales se establecen o tienen efecto en Inglaterra, organizaciones de cartels internacionales. (H. Bunge Guerrico, op. cit.).

A pesar de lo dicho respecto al estatuto de monopolios, los últimos Estuardo evadieron esa ley por lo que

(1) Véase HECHOS e IDEAS, N° 44, pág. 45.

después de aprobada la declaración de derechos de 1869 y a fin de volver al régimen anterior, la corona renunció al derecho que tenía de conceder monopolios por sí misma y desde entonces sólo se han autorizado con la anuencia del Parlamento. Este creó diversos monopolios que en general se han referido a los servicios públicos controlando en forma más o menos amplia los precios que esos monopolios cobraban por la prestación del servicio.

En general, puede decirse que en Inglaterra no ha existido restricción verdadera al monopolio. Los tribunales ingleses han considerado que el monopolio no es malo *per se* y sí únicamente objetable cuando tiene por finalidad "aumentar los precios a un extremo irrazonable" o "explotar al público."

Por esta causa es que se han otorgado monopolios de los ferrocarriles, gas, energía eléctrica, agua, etcétera, que son indudablemente servicios públicos, y otros que inciden sobre la industria privada, restringiendo la libertad de los compradores. Como ejemplo podemos citar el de los contratos entre la United Shoe Machinery Company y los arrendatarios de sus maquinarias, mediante los cuales se exigía a éstos no emplear maquinaria que no hubiese sido alquilada por dicha compañía. A estos contratos se les dió validez legal.

Igualmente por la ley de minas de carbón, todo productor debía someterse en cuanto a limitación de su producción y fijación de los precios a un organismo dependiente de los propietarios de las minas, pero no de alguna autoridad más general. (E. A. G. Robinson, op. cit.)

Con el advenimiento del laborismo al gobierno de Gran Bretaña se abren nuevas perspectivas para el pueblo de esa nación, que tanto ha sufrido los males de esos monopolios sin mayo-

res restricciones. El primer ministro laborista Atlee, ya declaró la firme decisión de su gobierno de nacionalizar los servicios públicos, primer e importantísimo paso a la restricción del monopolio, que con seguridad no quedará ahí, sino que alcanzará también a actividades que, sin ser servicios públicos, inciden fundamentalmente en la vida privada, verbigracia, el carbón.

Francia

La Revolución Francesa, por ley de 2 de marzo de 1791 y como reacción a las restricciones impuestas por el antiguo régimen, sentó los términos generales del principio de libertad de industria y comercio que, con algunas lógicas atenuaciones, se mantienen hasta el presente.

Desde entonces hasta nuestros días, con más o menos restricciones, existió en Francia la libertad de asociación de comerciantes e industriales. La creación de cartels de productores o negociantes es, pues, enteramente libre. Se encuentra en las mismas condiciones la creación de agencias de compra o de venta en común y las concentraciones verticales u horizontales bajo todas sus formas, por vía de fusión de intereses o de otra manera y aunque ellas agrupen la totalidad de las empresas que fabriquen o vendan un producto determinado. Este principio general de libertad legal está limitado, sin embargo, por el artículo 419 del Código Penal, modificado por la ley de 3 de diciembre de 1926, que pena con prisión de 2 meses a 2 años o con multas de dos mil a cien mil francos a aquellos que, con hechos falsos o calumniosos, a sabiendas, perjudiquen al público, alterando los precios o que ejerciten o tiendan a ejercitarse, ya sea individualmente o por reunión o coalición, una acción sobre el mercado que no sea el resultado del juego natural de la oferta y de la demanda, o que por

sí, o por interpósa persona, operen o traten de operar el alza o la baja artificial del precio de artículos o mercaderías o de efectos públicos o privados. También el tribunal podrá aplicar a los culpables la pena de interdicción de residencia, por dos años como mínimo, y cinco como máximo. Vemos, pues, que el artículo 419 del Código Penal, modificado por la mencionada ley, constituye la limitación legal al funcionamiento de ententes industriales, pero sólo cuando su funcionamiento tiene por finalidad o tiende al delito de alteración fraudulenta de los precios.

Los cartels formados para regularizar la producción y evitar los abusos de la concurrencia, no son objeto de ninguna reglamentación especial, estando sometidos a las disposiciones del derecho penal actualmente en vigor.

La jurisprudencia francesa ha reconocido, en general, como legítimas las ententes que no persiguen fin fraudulento y que tienen por objeto regularizar los cambios y evitar las quiebras causadas por su envilecimiento.

La Corte de Casación, en octubre de 1921, en sentencia interpretativa del artículo 419, resolvió que no debe considerarse como ilícita e incluida dentro de ese artículo una entente que tiene por objeto "no determinar un alza ficticia de los precios sino de hacer cesar el envilecimiento que les ha hecho subir la concurrencia local".

Otra sentencia, de junio de 1926, consideró lícito entre otras cosas, el hecho de haber provocado "una baja brutal del producto con el solo objeto de contener las maniobras de sus adversarios y que había sido hecho con el propósito de defenderse contra una concurrencia anárquica que no podía ser considerada como natural y normal".

Es decir, que para que exista un delito punible, la entente debe tener por objeto la alteración de precios con miras a la realización de beneficios exagerados; y de acuerdo con el miembro informante de la Cámara de Diputados y del Senado al modificarse el artículo 419, sin intención delictuosa.

Muy pocos casos en realidad se han presentado a la justicia desde que se sancionó la ley de 1926, existiendo sin embargo un número considerable, no establecido con precisión, de ententes comerciales e industriales que revisten las más diversas formas y que según reconocieron los partidos políticos en los debates que precedieron al voto de la ley de diciembre de 1926, constituyen un factor de paz social.

Con el fin de que los poderes públicos puedan reprimir con mayor facilidad los abusos a que pueda dar lugar la concentración de capitales, se dictó la ley del 19 de marzo de 1928, que obliga al fisco a poner en conocimiento de los ministros de Justicia y de Comercio las fusiones de sociedades por acciones cuando el capital de una de las sociedades fusionadas sobrepase los diez millones de francos, pero de todos modos las sanciones eventuales permanecen dentro de la órbita judicial y determinadas por el artículo 419.

Checoslovaquia

El 12 de julio de 1933 fué promulgado el estatuto 141 que tuvo por objeto dar al gobierno el poder de controlar la política de precios de las empresas privadas así como también las combinaciones que éstas pudieran realizar. En su sección primera la ley definió los cartels de esta manera: "Dentro del propósito de esta ley se consideran convenios de cartels aquellos celebrados por empresas que retienen cada una su independencia, pe-

ro que se obligan a restringir su libertad de competir, por medio de: regulación de la producción, distribución, precios y términos de venta; siempre que el propósito del acuerdo sea dominar efectivamente el mercado."

Las características principales de esta ley son las siguientes. Todo acuerdo de cartel debe ser hecho por escrito y una copia del acuerdo será registrada en la oficina de Estadística del Estado. A esa oficina y al gobierno deberá informarse con respecto a los precios fijados sobre la base de los acuerdos de cartels como asimismo de las resoluciones sobre boyco-
t, debiendo estas últimas informaciones ser dadas antes de entrar en vigor. De iniciar una investigación el gobierno y a su pedido, la organización de cartels deberá suministrar todos los datos que se le requieran respecto a precios, términos, base de cálculos, etc., y someterá al gobierno toda la documentación que se refiera a dichos datos. En ciertas circunstancias específicas el gobierno puede, por medio de sus agentes, examinar los libros, oficinas, etc., de la organización. Si de la investigación resulta que los precios cobrados son excesivos, el gobierno puede fijar precios máximos y también ordenar la suspensión de boybots.

El gobierno tiene facultades, en caso de no cumplirse sus órdenes, de declarar nulo e inválido el contrato de cartel y disolver la organización. Las disposiciones sobre investigación se aplican también a terceras personas no pertenecientes al cartel, a unidades monopolísticas individuales y a todos los productores y comerciantes de artículos de primera necesidad y respectivamente de su poder monopólico.

Anteriormente a esta ley existió un extenso proyecto de ley de cartels cuyos puntos principales pueden re-

sumirse como sigue: Las ententes debían ser hechas por escrito, notificadas al Ministerio de Comercio e indicar quién las representaba en el exterior. Todas las decisiones que tomaran debían ser hechas por escrito siendo nulas las ententes y decisiones verbales.

De restringir una entente, exageradamente, la independencia económica de uno de sus miembros, éste podía retirarse de aquélla en cualquier momento.

Creaba el comité consultivo para las actividades de los cartels.

Cuando la entente o sus decisiones podían ser una amenaza para la economía nacional o el interés público, por medio de diversos órganos del gobierno, podía ser declarada nula la entente o prohibida la decisión a ejecutarse. Se indicaba también cuáles eran las causas de amenaza para la economía nacional.

Para solucionar los conflictos que se presentaran el Ministerio de Industria y Comercio, asesorado por el comité consultivo, podía llegar a acuerdos amigables por vía de negociación.

Existían igualmente órganos de arbitraje, como asimismo penas decretadas por el ministro o por la jurisdicción penal ordinaria. En resumen, este proyecto confería a la administración poderes propios y realmente autónomos.

Austria

Jurídicamente los cartels parten de la denominada "koalitionegesetz" del 7 de octubre de 1870. Aunque esta ley no contempló primitivamente los cartels, la jurisprudencia seguida por el Tribunal Supremo y los trabajos de los juristas usando el texto mismo de la ley, le dieron una considerable importancia respecto al régimen aplicable a los cartels. En su artículo 4º esta ley declara de manera expresa in-

operantes, desde el punto de vista jurídico, a las "ententes industriales o de comerciantes con miras a aumentar el precio de una mercadería en perjuicio del público". Esta ley es la que ha hecho que se fundamente en ella el proceso jurisprudencial en materia de cartels. Sin embargo y a pesar de lo que generalmente se supone, el texto de esta disposición legal no impide los acuerdos cartelarios, ni los declara nulos sino que simplemente los considera jurídicamente indiferentes, en el sentido de que tienen puramente el carácter de una obligación natural que no crea derechos. Por lo demás el texto del referido artículo 4º, no puede ser aplicado más que a los cartels de venta, ya que se considera que solamente éstos pueden ejercer sobre el precio una influencia perjudicial al público. No se refiere en absoluto a los cartels que se ocupan únicamente de compras ni tampoco a aquellos que no reglamentan más que las condiciones de entrega y de pago sin referirse a los precios.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha resuelto al respecto que sobre la materia deben considerarse las circunstancias particulares de cada cartel. El doctor G. Weiss-Wellenstein, secretario general de la Federación Central de la Industria Austríaca en 1923, dió una lista de las principales decisiones del Tribunal Supremo de la cual extracto las siguientes ideas generales: El artículo 4º sobre las coaliciones y el 879 del Código Civil austriaco son disposiciones de derecho estricto que deben ser aplicadas de oficio; de modo tal, que el juez encargado del registro debe examinar desde ese punto de vista la legalidad de la demanda de inscripción (decisión de 12 de septiembre de 1906). La ley sobre las coaliciones no establece distinción entre los artículos de primera necesidad estrictamente

te indispensables y las otras mercaderías, sino que comprende a todos los artículos de consumo (decisión del 6 de abril de 1899). No es necesario que el acuerdo mencione expresamente que la organización se proponga fijar los precios; basta con que esta intención resulte del acuerdo (decisión del 7 de mayo de 1912). Poco importa saber si el cartel tiene por objeto fijar los precios pagados por el público, basta con que el consumidor sea colocado en una situación más desfavorable. (Decisión del 20 de enero de 1898, 6 de abril de 1899 y 4 de septiembre de 1899.) Una fijación de precios justificada en sí misma no permite oponer a la organización el carácter de cartel, cuando él tiene por objeto impedir que la existencia de la industria en cuestión se vea comprometida.

Noruega

En el año 1926 se dictó una ley, inspirada en el dictamen de una comisión que tuvo a su cargo el estudio de la represión de los abusos de los trusts y cartels. Dicha comisión especial se reunió en el año 1916 y finalizó su investigación en el 20, redactando una primera ley que dispuso la investigación de toda clase de combinaciones que pudiese controlar o restringir la libre concurrencia.

Realizada la investigación, fué dable comprobar que existían 470 sociedades sujetas a control y 58 empresas de carácter monopolístico.

Se dictaron, entonces, algunas medidas represivas inorgánicas y se presentó (año 1924) un proyecto, que a su vez fué substituido por otro y obtuvo sanción al formarse, un año más tarde, un gobierno de izquierda.

La ley persigue los abusos cometidos en materia de precios y el control de las restricciones contra el libre juego de la concurrencia, ya sea por empresas privadas lucrativas

(Erwerbsunternehmen) o por empresas lucrativas municipales. Se excluye a los asalariados, pero quedan comprendidos los profesionales liberales. Crea una comisión de control con amplias atribuciones y un consejo de control.

El Consejo de Control, a instancias de la Oficina de Control, puede proceder a la disolución de las ententes, cuando éstas ejercen actividades que tengan repercusión dañosa sobre los precios y las condiciones de producción y de venta al interior (parágrafo 20).

Reglamenta en forma especial todo lo referente al boyicot comercial. Establece "comités de control comunal", constituidos por una comuna con la venia del rey. (Parágrafos 24 y 25.)

Es uno de los sistemas de contralor administrativo más perfectos que se conocen.

Alemania

La legislación anticartel toma impulso en Alemania a partir del año 1873 en que, para hacer frente a los males de la superproducción, las organizaciones comerciales comenzaron a realizar frecuentes acuerdos defensivos. Antes del año 70, existían algunas combinaciones (Piotrowski, *Cartels and Trusts*), pero ellas eran el resultado de situaciones especiales para determinadas industrias y no, como los posteriores, una reacción extendida a todo el sistema económico.

Alrededor del año 80, al comenzar la era proteccionista, se facilitó la formación de los cartels. Recién en el 88, se planteó por primera vez, en un tribunal de última instancia, la obligatoriedad y validez de un convenio de este tipo, en Alemania. Se trató de un convenio para no producir más que una cantidad de ladrillos especificada de antemano, manteniéndose en un precio mínimo conve-

nido. Uno de los comprometidos violó el pacto y fué demandado, exigiéndole el cumplimiento de la multa que se había establecido en el acuerdo. Como no existía una legislación específica, hubo de aplicarse la ley civil, y el tribunal no encontró que fuera "contra bonos mores", "para hombres de negocios que pertenecen a una determinada rama de la industria, reunirse y celebrar acuerdos que establezcan los medios y sistemas de operar de su industria, con un propósito de promover el bienestar de la misma. Por el contrario, tal curso de acción es de la incumbencia de todo prudente hombre de negocios".

El problema volvió al tapete en 1897, al estudiarse el caso de un pacto, en Sajonia, entre un grupo de manufactureros de pulpa de madera para hacer papel. Los integrantes del cartel convinieron en hacer sus ventas por intermedio de una agencia común, "con el propósito de abstenerse de una competencia ruinosa y asegurar precios razonables para sus productos". Uno de los integrantes violó el acuerdo, vendiendo directamente a una fábrica, y se le inició juicio. El demandado alegó que el acuerdo no tenía validez, por ser violatorio del principio de la libertad de comercio (que fué introducido en Prusia en 1810 e incluído en la ley de regulación del comercio federal de 1869 para la Federación Alemana del Norte y luego adoptada como Estatuto del Reich para el Imperio Alemán en 1871).

La Corte consideró, en un extenso fallo (Reichsgericht, IV Z. S., febrero 4|1897), que existía un interés de la sociedad en que no se produjesen crisis motivadas por la baja de precios a niveles no razonables, y que en tales casos, la combinación es, no solamente un legítimo derecho, sino también un medio de preservación del interés público. Los economistas ale-

manes eran, en esa época, partidarios, en su gran mayoría, de los cartels. (Ver Wolffs, *Das Kartellproblem im Lichte, der Deutschen Kartellliteratur*, 1931, citado por Wolff.)

Pero, como observa Wolff, la Corte no examinó el problema de los cartels en forma integral, sino que se limitó a contemplar el caso planteado en un determinado momento económico de una rama determinada de la industria. El problema de la combinación cartel quedó abierto. (Cartels en épocas de mercado ascendente o de prosperidad, cartel ofensivo y no defensivo, etcétera.)

En consecuencia, la doctrina ha considerado que las decisiones judiciales hubiesen variado si la combinación hubiese tenido por objeto crear un monopolio y explotar a los consumidores, en cuyos casos la violación sería a otros principios de la ley o a las buenas costumbres (ver *Reichsgericht I*, Z. S., abril 24 de 1912, R. G. Z., 79, 279; *Reichsgericht IX*, Z. S., abril 29 de 1931, J. W. 1931, 2.461).

Los conflictos de posguerra motivaron la orden ejecutiva del 2 de noviembre de 1923, que restringía el abuso del poder económico, que no es —como se ha dicho— una ordenanza en contra de los cartels, sino en realidad “reglamentaria” de los mismos. Se admitieron los cartels por contrato escrito y sujetos a la resolución del Tribunal de Cartels, que podía declarar la nulidad o validez de los mismos. Eran ilegales los que fijasen precio por arriba del nivel competitivo o abusasen de su poder. Se consideraba que la economía nacional estaba amenazada cuando la producción o distribución era injustificablemente restringida o cuando los precios se mantenían o aumentaban en forma indebida.

La acción de la “división de cartels” puede reputarse eficaz, ya que,

si bien se iniciaron solamente 22 procedimientos en el lapso comprendido desde la sanción de la ley hasta el año 1927, la acción administrativa del gobierno impidió el desarrollo de numerosos cartels nocivos.

Por decretos dictados en 1934, se obligó al registro de todo acuerdo que verse sobre precios. Ya antes, por la llamada Ordenanza de Cartels de Emergencia del año 1930, el ministro de Economía del Reich tenía facultades para decretar la nulidad de cualquier acuerdo, sin tener que recurrir al tribunal de cartels.

Son numerosos los casos en que el gobierno ha obligado a la “cartelización” de ciertas industrias (ley de potasio, cartels de carbón, de los fósforos, etcétera). (Ver Wolff J., *Business Monopolies: Three european systems in their bearing of American Law*, en “Tulane Law Review”, IX, 1935; Petrowski, *Cartels and trusts*, 1933; Mitchels, *Cartells, combines and trusts in post war Germany*; Robinson E. A. G., op. cit., página 22; etcétera.)

Italia

En Italia no existe ninguna legislación especial relacionada con la constitución de cartels, ententes, trusts y otras agrupaciones comerciales tendientes a reglamentar la producción y los precios de venta.

Estas agrupaciones pueden tomar la forma de sociedades comerciales regidas por el Código de Comercio o de contratos sin denominación particular previstos por el artículo 1.103 del Código Civil. Si su objeto es ilícito caen bajo la sanción de los artículos 1.119 y 1.122 del Código Civil, relativos a las obligaciones ilícitas. No existen, por lo tanto, organismos administrativos o judiciales que se encarguen de controlar o de vigilar el funcionamiento de dichas organizaciones.

El Código Penal italiano, con respecto a esta materia, contiene una serie de disposiciones muy semejantes a las de Francia y de Bélgica. Tales disposiciones, aun cuando no contemplan especialmente los carteles de productores o de comerciantes, se aplican, sin embargo, a estas agrupaciones cuando las mismas tienen por objeto alterar fraudulentamente los precios o impedir, por la violencia o la amenaza, la libertad de comercio.

Así por ejemplo, el artículo 165 del Código Penal italiano dispone: "Cualquiera que restrinja o impida, de cualquier manera que sea, la libertad de comercio por la violencia o las amenazas, es pasible de prisión que puede llegar a 20 meses y de una multa de 100 a 3.000 liras". Esta disposición permite suprimir por las sanciones penales las amenazas de boyicot comercial hechas a concurrentes disidentes que se niegan a plegarse a un cartel de productores o de comerciantes.

No habla de las coaliciones de productores o comerciantes. No tiene en cuenta especialmente, los acuerdos industriales y comerciales, pero si éstos emplean medios fraudulentos tendentes a provocar el alza sobre el mercado público, sus miembros son pasibles individualmente de las penas fijadas en el artículo 293 del Código Penal, concerniente al delito de alteración de precio.

Este artículo no reprime la simple tentativa, difiriendo así del artículo 429 del Código Penal y el artículo 312 del Código Penal Belga. Por otra parte su aplicación está circunscripta a las mercaderías y a los títulos que se negocien en lugares públicos, es decir, en la Bolsa de Comercio y en la de Valores.

Al margen del dominio penal, los acuerdos industriales permanecen regidos por el derecho común de los

contratos comerciales. Los tribunales italianos en este orden de ideas admiten la distinción entre buenos y malos, distinción clásicamente admitida en gran número de países.

El Tribunal de Casación de Nápoles por una sentencia del 26 de mayo de 1903, reconoció la finalidad lícita de las asociaciones o sindicatos que tienden a defender a sus miembros contra los abusos y desarreglos de la concurrencia comercial.

El 12 de julio de 1908 el Tribunal de Casación de Turín dió validez a un acuerdo tendiente a fijar el precio del pan a fin de proteger a los minoristas en el mantenimiento de precios de venta suficientemente remuneradores, pero sin llegar a constituir un monopolio en contra de los derechos legítimos de los consumidores.

Italia, sin embargo, ha manifestado una actitud netamente desfavorable a los acuerdos industriales internacionales por entender que las limitaciones que resultan de dichos acuerdos tienen el peligro de cristalizarse en situaciones adquiridas y de estabilizar la producción italiana que se desea acrecentar notablemente.

Mientras sea Italia un país consumidor, lógicamente será hostil a los acuerdos realizados fuera de ella cuando se trate de productos adquiridos en el extranjero. Pero esta hostilidad no puede tener repercusión en el sistema jurídico interno. Hasta el presente, ninguna ley ha acordado al gobierno italiano la facultad de establecer derechos de aduana compensatorios para luchar contra el dumping internacional. (Ver estudio presentado por Henry Decugis a la Sociedad de las Naciones. *Le Régime Juridique des Ententes Industrielles* — 1930 —, Ginebra.)

El Código Penal italiano de 1931 incluyó, sin embargo, diversas disposiciones destinadas a tutelar la "eco-

nomía pública, la industria y el comercio", en el título VIII del libro II (artículos 499 a 518).

Polonia

Ningún otro país después de la primera guerra mundial sufrió un proceso de cartelización más grande que Polonia, donde fué evidente el esfuerzo constante de las autoridades centrales por comprender y estudiar todo el problema. Buscaron ejercitarse un contralor, al menos de los cartels cuya actividad pudiera afectar los intereses de la colectividad. Este desarrollo de los cartels pareció indicar sin duda alguna que el estado del derecho en aquella época no impedía las posibilidades de organización ni la gestión de los cartels.

Fué así que el gobierno redactó en oportunidad un proyecto de ley especial sobre cartels similar al alemán.

Dicho proyecto constaba de 23 artículos bajo el título general de Ley de Contralor y Vigilancia de los Cartels por parte del Estado.

Sus disposiciones fijaban obligaciones a todos los acuerdos entre los propietarios de minas, industriales y comerciantes que tuvieran por finalidad la limitación de la producción, la reglamentación de ventas y de precios, el establecimiento de condiciones de ventas y de compra por vía de obligaciones mutuas o el ejercicio de un control. Dichas ententes debían ser celebradas por escrito bajo pena de nulidad entre las partes contratantes y era obligatoria su inscripción en el registro de cartels. Las actas y documentos en virtud de las cuales era efectuado el registro no podían ser consultados ni publicados. Las modificaciones, como asimismo la extinción y la anulación del acuerdo estaban igualmente sujetas a inscripción. Los ciudadanos polacos que participaran de un acuerdo realizado en el extranjero estaban igualmente obli-

gados a inscribirse en el mencionado registro. Se fijaba un plazo para dichas inscripciones bajo pena de multa y fijación de un nuevo término para la inscripción a partir de la cual la entente no registrada era anulada. El Comisariato de Cartels, que tenía a su cargo dicha inscripción, podía imponer a las ententes el deber de declarar sobre sus resoluciones y asimismo obligarlos a presentar todos los documentos, libros de comercio, extractos y copias relativas a la ejecución de dichas ententes y a la actividad de sus organismos. Si las ententes eran susceptibles de amenazar por sus consecuencias la salud pública, el comisario de cartels podía presentar al Tribunal de Cartels una demanda sobre:

- a) Una sentencia en materia de disolución de la entente o de anulación de la resolución respectiva;
- b) La proclamación del derecho de cada participante de no ejecutar la resolución, de denunciar la entente o de retirarla.

Se consideraban susceptibles de amenazar la salud pública los casos siguientes:

- a) Cuando la producción, la venta o la libertad de cambio sufriera limitaciones no justificadas del punto de vista económico;
- b) Cuando se elevaran los precios o se los mantuviera sobre un nivel no correspondiente a las necesidades económicas;
- c) Cuando las ententes, al realizar sus finalidades, abusasen de su preponderancia económica en perjuicio de otras ententes o de empresas particulares.

Se penaban los falsos testimonios, la presentación de pruebas u otros documentos falsificados, el haber obstaculizado el testimonio al testigo o al experto en sus funciones ante el tribunal de cartels, el haber ejercita-

do violencia contra la persona del testigo, del experto o de la persona que representa a la entente o a sus participantes, siempre que este crimen no fuera sancionado por el Código Penal con una pena mayor, a una prisión hasta un año o a una multa o las dos penas conjuntas. Igualmente el que impidiera a la persona delegada por el comisario de cartels, consultar los libros y documentos o que se resistiera a la disposición con respecto a la entrega de los documentos precedentes, era penado con arresto o multa o las dos penas si no hubiera una mayor prevista por las leyes penales en vigor. Finalmente se multaba hasta 500 mil zloty a los participantes de la entente culpables de haber ejecutado con plena conciencia las disposiciones de la entente anulada.

La ejecución de esta ley estaba confiada al ministro del Comercio y la Industria y al de Justicia.

Los países americanos

Los países americanos, ya sea en sus constituciones, códigos penales, o por leyes especiales han procurado restringir o evitar los monopolios.

De acuerdo a su constitución los siguientes países:

Cuba. — Constitución del 1º de julio de 1940, artículo 276: "Serán nulas y carecerán de efectos las leyes y disposiciones creadoras de monopolios privados..."

El Salvador. — Constitución del 20 de enero de 1939, artículo 55: "No podrán concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria."

Guatemala. — Constitución del 11 de diciembre de 1879, artículo 20: "Quedan prohibidos los monopolios y privilegios."

Honduras. — Constitución del 28 de marzo de 1936, artículo 63: "No

habrá monopolios en favor de particulares."

Nicaragua. — Constitución del 22 de marzo de 1939, artículo 39: "Se prohíben los monopolios en interés privado y toda clase de acaparamientos industriales o comerciales."

Paraguay. — Constitución del 10 de julio de 1940, artículo 15: "No se permitirán las combinaciones que tiendan al acaparamiento de artículos de consumo, el alza o la baja artificial de los precios y el impedir la libre concurrencia."

Perú. — Constitución del 29 de marzo de 1936, artículo 16: "Están prohibidos los monopolios o acaparamientos comerciales o industriales... Sólo la ley puede establecer monopolios y estancos del Estado en exclusivo interés nacional."

Venezuela. — Constitución del 16 de julio de 1936, artículo 32: "No podrán concederse monopolios para el ejercicio exclusivo de ninguna industria."

De acuerdo a sus códigos y leyes especiales:

Brasil. — Decreto ley 869 del 18 de noviembre de 1938, que se inspira, en parte, en el proyecto Coll-Gómez.

Colombia. — Código Penal del 1º de enero de 1938, artículos 276 y 281.

Costa Rica. — Código Penal del 21 de agosto de 1941, artículos 286 y 287.

Chile. — Ley 5.124 del 17 de mayo de 1934, y Código Penal del 12 de noviembre de 1874, artículos 285 y 286.

Ecuador. — Código Penal del 22 de marzo de 1938, artículos 338 y 341.

México

Constitución de 1917, artículo 28: "En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos, de ninguna especie... Se castigará severamente... toda concentración y

acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite, o tienda a evitar, la libre competencia en la producción, industria o comercio, o servicios públicos; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas, y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social. No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores fundadas para proteger sus propios intereses... ni las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que en defensa de sus intereses, o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros productos nacionales."

Además del artículo 28 de la constitución, que hunde sus raíces en la historia mexicana, esta nación ha trabajado como ninguna otra de América para impedir los monopolios esclavizadores.

En 1926 se promulgó la ley antitrust, inspirada totalmente en los principios constitucionales; posteriormente, el 2 de agosto de 1931 se deroga la ley antitrust por otra, que prohíbe todo monopolio, ya sea privado o estatal, y todo acto que perjudique al público, mediante la supresión de la libre competencia. Se enumeran extensamente los actos considerados tendientes a la creación de un monopolio, reservándose el gobierno federal el derecho de autorizar combinaciones de productores o comerciantes que impidan la competencia desleal, la eliminación de intermediarios con

el objeto ulterior de derrumbar los precios, etcétera, a fin que tales combinaciones no puedan tampoco elevar indebidamente los precios. Ellas deben también permitir al gobierno la fijación de los mismos y la dirección de sus actividades.

Por decreto reglamentario de agosto de 1931, se establece la creación de juntas para que fijen los precios en el caso de escasez de artículos de primera necesidad, debiendo estos organismos funcionar con representantes del gobierno federal, de las municipalidades, de las cámaras de comercio y de las asociaciones de trabajadores.

La inquietud de esta nación respecto de los monopolios hace que en 1934 promulgue una nueva ley orgánica de monopolios que deroga la de 1931, pero que no difiere sustancialmente de ella. Lo importante de esta ley es que establece como de interés el concepto de "monopolios benevolentes o buenos", los que se originan cuando el gobierno fija los precios máximos de los productos o servicios privados y no se resienten los intereses públicos.

Por este medio se consigue en algunos casos asegurar la estabilidad de la industria y mejorar la posición de los asalariados sin aumentar los precios, como ocurrió con la Corporación Azúcar, Sociedad Anónima, mediante la conjunción de 72 productores a quienes el gobierno supervisó los precios.

Por último, un decreto de febrero de 1936, establece las condiciones a las que deberán sujetarse las organizaciones que desean fijar los precios de sus productos para que puedan ser autorizadas por la Secretaría de Economía Nacional. Estas condiciones son un verdadero modelo de lo que en esta rama de la legislación puede hacer un país al ocuparse de los intereses de la colectividad.

V

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS NACIONALES

En el año 1909, los diputados Carlos y Manuel Carlés presentaron un proyecto de ley prohibiendo "los trusts, o acción conjunta, de cualquier naturaleza que sea, en el funcionamiento de sociedades que exploten los productos de la ganadería, y especialmente en la determinación de los precios de los animales destinados a la faena". El proyecto era muy simple (constaba de cuatro artículos), y Carlos Carlés lo fundó en la sesión del 21 de junio, haciendo una reseña de la actuación de los trusts en los Estados Unidos de Norte América, tales como el *corner* del trigo, que diera como resultado el asalto a las panaderías, y el *beef trust*. (Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, año 1909, tomo I, página 157.) En el año 1913, el proyecto fué reproducido, ampliando sus primitivos alcances.

En junio de 1913, el diputado por la provincia de Buenos Aires, Juan J. Atencio, interpeló al ministro de Agricultura, doctor Adolfo Múgica, sobre el trust de las carnes. El debate alcanzó gran amplitud y en él intervinieron Carlés, Frers, Zeballos, Juan B. Justo y otros. Como consecuencia del mismo, varios diputados presentaron proyectos de ley, algunos con referencia directa al problema de la carne y otros contemplando la necesidad de una legislación para reprimir los trusts en general. La Cámara nombró una comisión especial para estudiar todos esos proyectos, integrada por los diputados Zeballos, Carlés, Bengolea, Frers y Atencio.

El 28 de julio del mismo año, el presidente, Sáenz Peña, envió un mensaje al Congreso, con un proyecto de ley.

La comisión produjo despacho, que incluía tres proyectos de ley. En el

primerº se prohibía todo contrato o combinación comercial o de transportes que tuviese por objeto producir alteraciones artificiales en los precios de los artículos de consumo y de primera necesidad, y a tal fin se establecía una serie de disposiciones preventivas y represivas. El segundo proyecto era de creación de un censo de los ganados bovino, ovino, equino, asnal y porcino. El tercero disponía que, por intermedio del Ministerio de Agricultura, se estudiara en todos sus detalles el comercio interior de carnes en la República y se remitiese el informe al Congreso, junto con las medidas que el Poder Ejecutivo considerase necesarias para el fomento de la ganadería, para impedir el alza artificial de los precios, etcétera.

El 11 de agosto de 1915, el diputado E. S. Zeballos reprodujo el primero de los proyectos a que he hecho referencia anteriormente. La comisión respectiva produjo despacho (orden del día Nº 14|1915).

En el año 1917, el diputado Escobar reprodujo también, como proyecto de ley, el citado despacho. La comisión se expidió el 24 de agosto del mismo año y la Cámara lo sancionó, por unanimidad, el 28 de septiembre, muriendo en el Senado. Su autor lo reprodujo en 1920.

El 10 de enero de 1918, al discutirse un proyecto de ley sobre impuesto a la exportación, varios diputados propusieron el nombramiento de una comisión investigadora de trusts de la harina, azúcar, vino, petróleo, carne y demás artículos. Dicha comisión tendría como función, también, la de proyectar la legislación represiva pertinente.

La comisión se constituyó, integrada por los diputados Bonifacio, Correa, Justo, Rodolfo Moreno y Saguer. Al renovarse la Cámara el mismo año, se designaron para constituir la comisión los diputados Bonifacio, de Anquin,

Justo, Vera y Julio del C. Moreno. Fué presidida por el doctor Juan B. Justo, y por fallecimiento del doctor Bonifacio y renuncia del diputado Moreno, se integró con Damián P. Garat y Marcial V. Quiroga.

La comisión resumió sus puntos de vista en cuatro órdenes de ideas, según que ellas tendiesen: 1º, a reparar los errores cometidos en la política económica del país; 2º, a corregir los vicios de la economía capitalista en los servicios públicos; 3º, a educar al país en la acción técnicoeconómica; 4º, a poner vallas legales al derecho de abusar de la propiedad. Presentó cuatro proyectos de ley, uno de los cuales fué base de la actual Ley 11.210. Puede verse en el Diario de Sesiones del año 1920, tomo V, página 1121.

En el año 1918, el diputado Beiró presentó un proyecto sobre abaratamiento de la vida, en el que se combatía la asociación ilícita constituida con propósitos de especulación.

El 10 de junio de 1919, los diputados R. Moreno y Pagés presentaron un proyecto imponiendo pena de uno a tres años de prisión a quienes destruyesen o inutilizasen artículos destinados a la alimentación.

El diputado Carlos J. Rodríguez presentó un proyecto el 17 de mayo de 1920, tendiente a reprimir el acaparamiento y otras actividades que trajesen como resultado la baja o suba de los precios con fines de enriquecimiento ilegítimo.

El 10 de agosto del mismo año, el diputado Enrique Martínez presentó un proyecto de ley estableciendo la obligación de denunciar quincenalmente la cantidad de azúcar, cereales, legumbres, huevos, pescados y aves que tuviesen los comerciantes en su poder. Si bien este proyecto —al igual que el anterior— no era legislación antimonopolista propiamente dicha, sino que se trata de medidas tendien-

tes a poner fin al alza de los precios a que daba lugar la posguerra, su autor consideró que sería "un golpe de muerte para los acaparadores y los trusts".

La diputación socialista presentó en el mismo año 1920, un proyecto reproduciendo el que anteriormente había sometido a la Cámara la comisión presidida por el doctor Justo. Lo firmaban González Iramain, de Tomaso, Repetto, Justo, Muzio, Bunge, Dickmann, Pinedo y de Andreis, y fué fundado por el primero de los nombrados.

Así llegamos a la tramitación de la ley actual. El 30 de junio, 6, 7 y 8 de julio de 1921, la Cámara trata la orden del día N° 44, de la Comisión de Legislación General, que contiene un despacho basado en los proyectos de Moreno, Rodríguez, Escobar, González Iramain y Martínez, que propone la sanción de una ley de represión de la especulación y de los trusts. Lo firman Mora y Araujo, de Tomaso, Bas, Rodeyro y Aráoz. Fué miembro informante el doctor Bas y al final fué sancionado con algunas modificaciones.

En enero de 1922, el presidente Alvear envía un mensaje al Honorable Senado, que celebraba sus sesiones extraordinarias, incluyendo el proyecto aprobado por diputados y expresando "y viene a interesar la atención de ese cuerpo, en el sentido de obtener su más pronta sanción".

El Senado lo considera el 20 de mayo (ver Diario de Sesiones del Senado, 1922, tomo U., pág. 580), con la presencia del doctor Le Breton, ministro de Agricultura, y le introduce algunas modificaciones. Vuelto a Diputados, la comisión formula despacho (orden del día N° 90/1922/23) aceptando sólo algunas de las rectificaciones del otro cuerpo, lo que así se resuelve el 14 de abril de 1923. El Senado insistió por dos tercios, (julio 23 del mismo año) y la Cámara de Diputados, también

con dos tercios, convierte en ley su despacho. Es la 11.210, y se llama, impropriamente, de represión de los trusts.

En el año 1925, con motivo de un fallo de la Cámara del Crimen de la Capital Federal, que revocó la prisión preventiva que había decretado el juez Artemio Moreno contra los panaderos que, de común acuerdo, habían elevado el precio del pan, el diputado Amuchástegui presentó un proyecto de resolución, que dió lugar a un amplio debate. Finalmente, se acordó pasar todos los antecedentes a la Comisión de Justicia, a fin de que aconsejase el procedimiento a seguir para evitar que la ley fuese desvirtuada en sus alcances.

En el año 1942, el diputado Osorio propuso un nuevo inciso a la ley, permitiendo la instalación de dos o más sucursales o cadenas de negocios de venta al menudeo, cuando pertenezcan o estén vinculadas a los propietarios de establecimientos productores de cualquier artículo de los que se venden en dichas sucursales o cadenas.

En el año 1937, los doctores Coll y Gómez presentan al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública su pro-

yecto de Código Penal, que sanciona los delitos de monopolio en el capítulo II, título XIV del libro II, bajo el título general de "Delitos contra el Comercio, la Industria y la Economía Pública". En los artículos 388 al 393, se reproducen los de la ley 11.210, pero mejorando, por supuesto, su técnica; declaran el carácter formal del delito (pactos tendientes a establecer el monopolio, artículo 388; aumentan la pena de prisión hasta un máximo de cinco años; y establecen algunas modificaciones de carácter general.

En el año 1941, el doctor José Peco presenta su proyecto de Código Penal. Legisla la represión del monopolio en el capítulo I del título III, referente a los "Delitos contra la economía pública, el comercio y la industria", artículos 264, 265, 266, 267, 268 y 269. Modifica la redacción del artículo 1º de la ley actual, y divide en dos partes el artículo 2º, del cual suprime la enumeración de los incisos. Establece la penalidad para los que suministraren capitales a los efectos de cometer los delitos especificados, la pérdida de la personería para las personas jurídicas y la elevación al doble de la pena para los casos en que los delitos se perpetrén en tiempo de guerra.