

076661

EJ: 3

UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

*"Consideraciones sobre la Ley de
Contrato y Regulación de Precios."*

T
343.07
C114c
1976
F. J. y CS.

TESIS DOCTORAL

PRESENTADA POR

ROSA DINORA CABELLA QUINTERO

PREVIA A LA OPCION DEL TITULO DE

DOCTOR

EN

JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

ENERO 1976





A U T O R I D A D E S
UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR

Rector en Funciones:

Dr. Carlos Alfaro Castillo

Secretario General:

Dr. Manuel Atilio Hasbún

FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES

Decano:

Dr. Luis Domínguez Parada

Secretario:

Dr. Pedro Francisco Vanegas Cabañas

T R I B U N A L E S

"CIENCIAS SOCIALES, CONSTITUCION Y LEGISLACION LABORAL":

PRESIDENTE: Lic. Santiago Ruíz
PRIMER VOCAL: Dr. Mario Salazar Valiente
SEGUNDO VOCAL: Dr. Gabriel Gallegos Valdez

"MATERIAS CIVILES, PENALES Y MERCANTILES":

PRESIDENTE: Dr. Luis Domínguez Parada
PRIMER VOCAL: Dr. Roberto Alvergue Vides
SEGUNDO VOCAL: Dr. Roberto Romero Carrillo

"MATERIAS PROCESALES Y LEYES ADMINISTRATIVAS":

PRESIDENTE: Dr. Luis Domínguez Parada
PRIMER VOCAL: Dr. Francisco Arrieta Gallegos
SEGUNDO VOCAL: Dr. René Quiñónez Quezada

TRIBUNAL CALIFICADOR DE TESIS:

PRESIDENTE: Dr. Mario Antonio Solano Ramírez

PRIMER VOCAL: Dr. Jorge Alberto Gómez Arias

SEGUNDO VOCAL: Dr. Enrique Argumedo

ASESOR DE TESIS:

Dr. Carlos Rodolfo Meyer García

I N T R O D U C C I O N

El alza de los precios en nuestro país es un problema que se ha agudizado en los últimos años, lo que motivó que el Estado interviniera en esta materia por medio de una Ley Especial. No obstante el interés y la actualidad de estos hechos, no han sido tratados hasta hoy con amplitud, lo cual me motivó a realizar el presente trabajo,-- con el deseo de que pueda ser de alguna utilidad y sobre todo que interese a algunas personas a tratar más profundamente el aspecto legal sobre control de precios.

Para desarrollar en forma satisfactoria el tema elegido, así como para proponer soluciones adecuadas, sería necesario sólidos conocimientos sobre los factores que inciden en el problema del alza de precios, así como mayor disponibilidad de material respecto al mismo,-- por lo que este trabajo adolece de severas deficiencias e imperfecciones; sin embargo, espero que las ideas expuestas puedan ser útiles al reformarse la Ley de Comercialización y Regulación de Precios, y al crearse un sistema coordinado y más eficaz para resolver el problema de la escasez y alza de precios.

Para el desarrollo de este trabajo titulado "CONSIDERACIONES A LA LEY DE COMERCIALIZACION Y REGULACION DE PRECIOS", he creído conveniente, a modo de introducción, hacer referencia a los sistemas económicos de Libre Empresa y Socialista, sistemas diametralmente opuestos, entre los cuales existe un gran número de sistemas económicos en los que se manifiesta en mayor o menor grado la acción intervencionis

ta del Estado en materia económica, acción ésta que es característica del Sistema Socialista. Asimismo nos hemos referido al Sistema de Economía Mixta, en el que se manifiesta el intervencionismo de -- Estado en un régimen capitalista, y dentro del cual consideramos comprendido nuestro sistema económico.

La Ley en comento plantea la cuestión de la intervención estatal, sobre todo en relación a los precios, por lo que hemos tratado un poco sobre lo que son la intervención estatal, los precios, el funcionamiento del sistema de precios en mercado libre y sobre todo el - control de precios de parte del Estado.

Hemos creído necesario hacer mención del desarrollo que en -- nuestro país ha tenido el control de precios, haciendo relación de las primeras regulaciones que para tal fin se han dictado a partir de --- 1945, pasando posteriormente a comentar la Ley de Comercialización y Regulación de Precios actualmente vigente, y como consecuencia, recomendar algunas reformas a la misma que permitan mayor alcance y efectividad en su aplicación.-

CAPITULO I

INTERVENCION ESTATAL.-

Para comenzar nuestro estudio, consideramos conveniente, incluir este capítulo sobre la Intervención Estatal, tema que se presta a discusión, teniendo cada quien su opinión al respecto, y al cual no trataremos con la amplitud requerida, por no considerarlo necesario, por lo que solo haremos un ligero comentario sobre el sistema Económico de libre empresa y el sistema Socialista, sin considerar todas las implicaciones que presentan estos dos sistemas diametralmente opuestos, ya que sobre todo nos interesa tratar el intervencionismo de estado en un régimen de economía capitalista.

SISTEMA ECONOMICO DE LIBRE EMPRESA.-

El sistema económico de libre empresa, se distingue de otros sistemas económicos en que las decisiones sobre lo que se debe producir, la cantidad de producción y la distribución de lo producido son determinadas libremente por personas y empresas.

Los bienes de producción o de capital son poseídos por particulares y el incentivo que motiva a estas personas a producir es el lucro.

En este sistema las personas deben ser libres para obtener y usar capital, por lo que la propiedad privada es esencial, lo que implica que las personas tienen derecho a la propiedad de los frutos resultantes del trabajo, tierra y capital.

Durante el siglo XIX en que imperaba el sistema Económico de Libre Empresa, el Estado tenía casi una total abstención en materia económica, ninguna persona u organismo se ocupaba de resolver los problemas económicos, no existía dirección, ni plan ninguno en esta materia, prevaleciendo la filosofía del liberalismo económico, que significaba libertad de acción para el individuo y la empresa, el cual tenía como dogmas principales: el libre comercio, propiedad privada, laissez faire y competencia (1).

Según esta filosofía el hombre era libre para elegir cualquier ocupación, iniciar cualquier negocio y para actuar como quisiera para mejorar su propia situación económica, por su parte las empresas tenían libertad para producir o no producir, así como para fabricar el producto que deseasen.

La Sociedad Económica estaba unida por mutuos intercambios que se basaban en la división del trabajo, y eran motivados por el interés propio que era lo que movía la economía, la cual era regulada por la competencia, ya que las empresas tenían que competir en el mercado para ganarse a los consumidores, elaborando nuevos y mejores productos y vendiéndolos a los precios más bajos (2).

Bajo el sistema de liberalismo económico la libre competencia en el mercado aseguraba la competencia, la que determinaba los --

(1) Thomas J. Haistones, Economía Fundamental, Editorial Limusa, Wiley, S.A., México, 1972, pág. 77.

(2) Thomas J. Haistones, Obra Citada, págs. 77 y 78.

precios de los bienes y servicios, así como también el monto de los salarios, el interés propio era la fuerza que movía la economía, ya que el buscar las personas su propio interés propiciaban el mejoramiento de la economía en general, lo que llevó a Adam Smith a proclamar el principio de una mano invisible, según el cual, los individuos en busca de su propia conveniencia eran conducidos como por una mano invisible, realizando lo que eran conveniente para todos.

Dado que el interés propio era el motor de la economía y la competencia el instrumento regulador de la misma, predominaba la política de Laissez Faire, o sea de no intervención estatal, el Estado no debía intervenir en esta materia, limitándose a proteger la propiedad privada, obligar al cumplimiento de los contratos y a arbitrar en caso de conflictos económicos.

Adam Smith, que fué quien dió mayor realce doctrinario a los postulados del liberalismo, reconoció tres funciones propias del gobierno:

- 1) La administración de justicia; 2) la defensa del país; y
- 3) el deber de construir y sostener determinadas instituciones que no pueden encomendarse al interés privado, el cual no se arriesgaría a emprenderlas por producir un beneficio insuficiente para cubrir los gastos, aunque en ciertos casos cubrieran los gastos y aún produjeran ganancias.

Al reconocer estas tres funciones Smith no se declaró a favor del Estado gendarme y aceptó la posibilidad de que el Estado atendiera los servicios públicos, es decir dejó abierta la posibilidad de cierto intervencionismo. Sus ideas fueron aceptadas por la

sociedad de su época ya que se amoldaban a la situación económica imperante.

Con los postulados de la filosofía del liberalismo económico y con el sistema capitalista de libre empresa, muchos países lograron un gran desarrollo económico, convirtiéndose en países económicamente fuertes hasta la fecha, pero no obstante las ventajas del sistema y la prosperidad que muchos países alcanzaron con el mismo, adolecía de -- deficiencias y defectos graves, como su absoluta confianza en la competencia como regulador de la economía, y como forma de obtener el -- bienestar, causando además desde sus inicios pobreza y crisis económica.

Con el paso del tiempo los particulares abusaron de la libertad económica, algunos obstaculizaron la libertad económica de los -- otros, se formaron grandes compañías que explotaban a las pequeñas, surgió también el monopolio, con el consecuente control de los mercados, por otra parte la gran cantidad de mano de obra y la competencia bajaron los salarios, los cuales estaban muy por debajo de las necesidades vitales de los trabajadores, y no obstante todos estos hechos el Estado continuaba absteniéndose, sin que por otra parte la competencia lograra corregir todos estos abusos, así que ante esta situación, -- pronto aparecieron opositores al sistema, especialmente los socialistas, e incluso muchos defensores del mismo, se separaron un poco de la doctrina que lo sustentaba, pidiendo en algunos casos la intervención estatal.

El liberalismo imperante en esta época resistió en un principio las presiones intervencionistas, pero poco a poco tuvo que ceder permitiendo que el estado tuviera más ingerencia en la actividad económica, y fué así que finalmente el Estado intervino, comenzando por -- dictar leyes antimonopolísticas, laborales y reglamentando los servicios públicos(1).

Después de la Primera Guerra Mundial se difundieron grandemente las ideas y prácticas intervencionistas, debido entre otros factores a la grave situación económica provocada por la guerra, que motivó que tanto los trabajadores como la empresa privada pidieran la ayuda del Estado, que era el único capaz de hacer frente a los graves problemas existentes, con medidas que si no detenían al menos aminoraban la situación, por lo que su intervención se debió a necesidades paremiantes.

Esta intervención ha ido en aumento y el grado de la misma varía de país a país, dependiendo de sus propias necesidades, pero por regla general en la mayor parte de ellos, se han dictado leyes de contenido social y económico tales como las leyes del Seguro Social, Leyes de Salario Mínimo, Leyes para la Banca.

La tendencia actual es la de una mayor intervención estatal, el Estado tiende a regular actividades económicas de mayor importancia, habiendo llegado al punto de poder decir que los países con sis-

(1) Thomas J. Hailstones, Obra citada, pág. 79.

tema capitalista de libre empresa, no tienen ya un sistema de libre empresa como fue entendido al siglo pasado, sino en un sentido diferente, pues el Estado interviene en mayor o menor grado en la vida económica; actualmente no se concibe el régimen capitalista de libre empresa sin algún grado de intervención estatal, es decir que coexiste dicho sistema con una serie de medidas intervencionistas del gobierno, cuyo grado de intensidad y extensión dependerá de cada gobierno o caso en particular.

Dependiendo del grado de intervención estatal se habla de diferentes sistemas económicos, pero como casos extremos tenemos el sistema de libre empresa del que hemos hablado, basado en doctrinas individualistas y el sistema socialista, fundado en doctrinas colectivistas.

Entre estos sistemas se encuentran numerosos sistemas económicos que sería muy extenso citar, pero en los cuales en mayor o menor grado se manifiesta la intervención del Estado, sobre todo en materia económica y es atendiendo a ese grado de intervención que se acercan a cualquiera de los dos sistemas extremos.

Es interesante mencionar que si bien la intervención estatal es típica de los sistemas socialistas o colectivistas, desde el Siglo pasado se ha generalizado, y aún los países con sistema de libre empresa se han visto en la necesidad de poner en práctica medidas intervencionistas en materia económica, obligados por las necesidades imperantes, por la imposibilidad del sistema para resolver ciertos problemas de tipo económico y social y por exigencias de la época, sin que

necesariamente tales prácticas transformen el sistema imperante en un sistema socialista, debido a que los mismos no han sido dirigidos a cambiar aspectos fundamentales, y mucho menos a alterar el sistema de propiedad privada, sistema inaceptable en el concepto socialista, sino que únicamente se han utilizado para suavizar las deficiencias del sistema.

En conclusión, la actividad intervencionista del Estado no es en sí misma socialismo, pero sí puede conducir a éste, cuando a través de esa actividad se modifican aquellos factores que es necesario cambiar para que las estructuras queden enmarcadas dentro de lo que es el Sistema Socialista.

Pasaremos ahora a tratar sobre el sistema Socialista, pero antes queremos agregar que el sistema de libre empresa o de Economía Libre necesita para funcionar de la competencia perfecta y ésta, como dijimos antes, jamás ha existido, por lo que el concepto de economía completamente libre es más bien un modelo teórico bastracto que sirve como instrumento de análisis económico, a partir del cual la teoría económica estudia los problemas ocasionados por la interferencia estatal(1).

Actualmente no existe ninguna economía que sea totalmente libre o totalmente dirigida por el Estado, el grado de libertad o de control de una economía es relativo.

El sistema Económico Socialista es aquel en que el Estado --

(1) Diccionario de Economía Política dirigido por Claudio Napoleoni, Ediciones Castilla, Madrid, pág. 1363.

tiene un control casi total de la actividad económica, controlando y dirigiendo considerablemente la producción, distribución y consumo - de bienes y servicios. Los bienes de producción o de capital son de propiedad del Estado y la producción no está motivada por el lucro, - sino que tiende al beneficio social.

El Gobierno dirige la economía por medio de decisiones centralizadas sobre lo que se debe producir, como ha de producirse y la cantidad de producción, lo que conlleva decisiones sobre precios, y desarrollo de la capacidad de producción. Esta actividad estatal se base en una planificación previa y las decisiones que se toman son - de obligatorios para todos los ciudadanos(1).

En este sistema la planificación económica es una planificación pública directa de los recursos productivos, en relación con la distribución también planificada de la renta nacional, y la inversión y el consumo. Vemos que en este sistema la intervención estatal en materia económica es casi total.

Con relación a la planificación, podemos decir que actualmente también se da en casi todos los países. Como dijimos, esta -- planificación significa dirección de la economía por parte del go--- bierno, ya sea directamente, o por medio de organismos especiales, -- que toman decisiones centralizadas tendientes a la satisfacción de - necesidades futuras(2).

Todos los países planifican su economía en un grado varia-

(1) Claudio Napoleoni, Obra citada, págs. 1302, 1303, 1362 y 1363.

(2) Diccionario de Economía. Arthur Seldon, F.G. Pennance, Oikos-Tan, S.A.. ediciones Barcelona, pág. 26.

ble, los planes varían de contenido, dependiendo de cada país y sus necesidades propias, y a través de esta actividad es estado puede -- dar lineamientos indicativos para dirigir la economía, que son sugerencias carentes de obligatoriedad, como por ejemplo: establecer en un plan medidas para desarrollar un sector de la economía o establecer un máximo de producción; o bien el estado puede también dictar -- leyes obligando a ciertos sectores a actuar en determinado sentido -- o puede llegar a un control total de la actividad económica.

La planificación de la economía por parte del estado, actualmente en moda, fué defendida después de la Primera Guerra Mundial debido al desempleo existente en los países capitalistas, como medio de lograr el pleno empleo y evitar las fluctuaciones.

Los defensores de la planificación aducen que es una forma de atenuar algunas deficiencias del sistema capitalista, buscando -- con ello el bienestar social.

SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS FUNDAMENTALES ENTRE EL SISTEMA DE LIBRE EMPRESA Y EL SISTEMA SOCIALISTA.

Volviendo concretamente al sistema de Economía Socialista, vemos que en lo mismo que en el de libre empresa existe un mecanismo de precios y propiedades privadas, pero en el primero el mecanismo está limitado, pues solo los bienes de consumo son susceptibles de intercambio y propiedad privada, no así los factores de producción que no pueden venderse, ni comprarse, y como consecuencia no son -- objeto de propiedad privada, en cambio en el segundo, el mecanismo

mencionado no sufre interferencias de parte del gobierno y tanto los factores de producción como los bienes de consumo son objeto de propiedad privada. En cuanto a las funciones del Estado en el sistema de Libre Empresa, el Estado no tiene funciones económicas, únicamente se preocupa de la defensa exterior, el orden público y la administración; por el contrario, en el sistema de Economía Socialista, además de las funciones mencionadas interviene en forma casi total en la actividad económica(1).

OBJECIONES AL SISTEMA ECONOMICO SOCIALISTA.-

Los detractores del intervencionismo estatal argumentan que en este sistema no hay libertad económica debido a los controles estatales que los recursos del país son absorbidos por el sector público que es el que menos beneficio produce, retardando el desarrollo económico y que los únicos beneficiados con el sistema son los burócratas. Asimismo refuerzan sus argumentos con el hecho que muchos países socialistas, Rusia por ejemplo, ha permitido a muchas industrias que tracen sus propios lineamientos de producción de acuerdo a los gustos de los consumidores.

INTERVENCION ESTATAL.-

Para terminar creemos necesario referirnos al Socialismo de Estado, que es una doctrina comprendida entre los extremos totalmente opuestos constituidos por las doctrinas individualistas y colectivistas.

(1) Claudio Napoleani, Obra citada, págs. 1363,1364.

Con el nombre de Socialismo de Estado se hace referencia a dos doctrinas muy diferentes, y así tenemos que para unos el Socialismo de Estado es un intervencionismo afirmado enérgicamente, pero que no rechaza la propiedad particular, ni la libre empresa, ni la competencia en el reparto basado en contratos, ni la utilidad.

Según esta doctrina el Estado debe tener cierto derecho de dirección, de intervención, de impulsión de la economía hasta el grado de tomar parte directamente en la vida económica, pero sin excluir a los individuos, ya sea aislados o asociados.

Esta doctrina llamada también estatismo intervencionista inspiró en gran parte la política social europea contemporánea (1).

La otra doctrina denominada en igual forma, es la que los tratadistas consideran el Socialismo de Estado propiamente dicho, la cual fue definida y caracterizada por Mauricio Bourquin (2), y que es diferente a la anterior. Esta no es más -- que el colectivismo con los métodos simplificados, al que se le han suprimido ciertas complicaciones doctrinales, lo que según opinión del tratadista René Gonnard, hacen casi imposible su funcionamiento práctico y hasta el teórico.

El Estado es dueño de los instrumentos de producción,

(1) Historia de las Doctrinas Económicas, René Gonnard, Aguilar, S.A. de Ediciones Madrid, 1952, págs. 487, 488 y 489.

(2) René Gonnard, Obra citada, págs. 492 y 493.

tiene la dirección de la producción, pero puede confiar parte de las explotaciones a los Municipios, a las Asociaciones o a los individuos, pero fijando a cada grupo su tarea y sus medios de acción, se encarga del reparto y la venta de los productos; la socialización de la producción es tan completa como en el colectivismo, pero se diferencia de éste en que no hay tasación en unidades de valor-trabajo y que el precio de las cosas varía según la oferta y la demanda. Por otra parte el Estado garantiza su iniciativa que no tiene necesariamente carácter revolucionario, ni emana, por fuerza, de la clase obrera.

Casi siempre esta segunda doctrina no se encuentra en estado de pureza, sino que se ha combinado con el socialismo corporativo y aún con algunas dosis de individualismo, es decir, se presenta como elemento de un socialismo compuesto. Lo mismo se dice respecto al Socialismo Comunal o Municipal, que es como una especie de derivación de esta segunda doctrina, y con el cual se designa una actitud de intervencionismo municipal o un sistema verdaderamente socialista, en que el Municipio es propietario único de capitales y único contratista. Esta forma de socialismo comunal tuvo éxito en Inglaterra a fines del Siglo XIX y también en Francia a principios de este Siglo.

Sostienen por otra parte que sólo un orden que permita a las personas manejar sus capitales libres de controles, puede llevarlos a realizar eficazmente una serie de actividades en busca de utilidades.

FORMAS DE INTERVENCIÓN ESTATAL.-

Como dijimos antes, actualmente existe en muchos países el sistema económico de libre empresa, no con el significado que tenía en el Siglo XIX, sino con diversos grados de intervención por parte del Estado. Esta intervención Estatal puede tomar la forma de regulación, participación, control y operación directa y propiedad. (1)

Las formas de intervención que el Estado adopte, pueden estar o no conformes con la naturaleza del sistema económico imperante.

El Estado puede desarrollar diferentes formas de intervención indirecta dependiendo de los objetivos que desee alcanzar, entre los cuales pueden estar: modificar el comportamiento de los productores, comerciantes y consumidores e incluso modificación del ambiente en que se realiza la vida económica; entre estas formas de intervención indirecta están: los subsidios, exenciones de impuestos, prohibiciones a realizar ciertas actividades, mejora de la enseñanza técnica, incremento de la investigación, desarrollo de los transportes, etc.

Existen además, intervenciones directas como la fijación de precios, de cantidades producidas y cantidades importadas.

(1) CLAUDIO NAPOLEONI,
Obra citada: pág. 1364, 1365 y 1366.

EFECTOS DE LA INTERVENCION ESTATAL.-

La intervención del Estado en la vida económica produce naturalmente en los sujetos o relaciones económicas, lo que a su vez producen reacciones en la economía, como en los precios, en la producción, etc., estas modificaciones en la economía, pueden estar acordes o no con los fines perseguidos inicialmente -- por el Estado, lo que dependerá de muchos factores, y es por esta razón que la intervención ha de ser siempre planeada, tomando en consideración todos los factores posibles, y ejecutada en forma que alcance el fin propuesto con el menor costo, debiendo tener unidad y dirección.

FINES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO.-

Las razones que inicialmente tuvo el Estado para intervenir en la vida económica, fueron poner coto a los abusos e injusticias provocados por el sistema de libre Empresa y resolver los problemas económicos de la sociedad en forma más estable y equilibrada, estas razones continúan siendo valederas - actualmente, pero además en ellas, el Estado ha ampliado su campo de acción económica y persigue muchos y mas variados fines, algunos principales y otros secundarios, pero todos los cuales se reducen en el fondo a incrementar el desarrollo económico de un país y elevar su nivel de vida.

Estos fines u objetivos los encontramos en el Tercer Plan de Desarrollo Económico y Social para El Salvador, en el quinquenio 1973-1977, que se propone elevar del nivel de vida a través de una mejor distribución del ingreso y aumento del em--

pleo, crecimiento de la producción, integración nacional desarrollando distintas regiones, y fortalecimiento de los vínculos de las relaciones internacionales y se encuentran también entre las metas a conseguir en los próximos años, por la economía de los Estados Unidos, así se mencionan como principales: el pleno empleo, crecimiento económico y precios estables, y como secundarias: crecimiento del nivel de vida, mayor equidad en la distribución del ingreso, seguridad económica, etc.

ECONOMIA MIXTA.-

Para finalizar este capítulo, nos ocuparemos ahora -- del sistema de Economía Mixta, que es el que actualmente poseen la mayor parte de los países occidentales, en este sistema algunos medios de producción son de propiedad privada y otros de propiedad pública; por otra parte los individuos independientemente dirigen sus propiedades y actividades económicas, existen operaciones de mercado libre, pero esta libertad no es absoluta, pues existen limitaciones gubernativas en la forma de impuestos, subsidios, controles, etc.

En este tipo de economía, algunas decisiones como la construcción de caminos y escuelas son tomadas por el Estado, se encuentran monopolios a la par que empresas competitivas en fin, se encuentran mercados libres y mercados controlados, de allí su denominación de Economía Mixta (1).

(1) Thomas J. Hailstones, Obra citada, págs. 76 y 77.

El sistema de Economía Mixta surge en los últimos --- tiempos, en que el Estado ha incrementado sus funciones económicas y se caracteriza porque convina la actividad estatal juntamente con la Libre Empresa, a la cual limita y modifica, al grado que ésta actualmente existe pero ya no con el significado de antaño, pues aún cuando existe competencia y libertad, no son -- perfectas ni ilimitadas.

Una economía mixta, es una mezcla de capitalismo, industria nacionalizada y estado protector entendiéndose por capitalismo, el capital o los bienes de producción, que se usan pa-- ra producir otros bienes y servicios(1).

En la actualidad la mayor parte de los países poseen - sistemas de economía mixta, no existe ninguna economía que sea totalmente de libre empresa o totalmente dirigida por el Estado.

Dentro del sistema en comento el criterio que se usa para determinar la necesidad de la intervención del gobierno en la - economía, y el grado de la misma, es el principio de subsidiaridad, basado en el concepto de que la sociedad y Estado son subsidiarios del individuo. Esto significa que el Estado solo debe realizar aquello que ni el individuo, ni las colectividades puedan realizar. Toda aquella actividad económica que el individuo a una pequeña colectividad pueda desempeñar debidamente, - no debe ser realizado por el Estado, el cual solo debe prestar

(1) Arthur Seldon, F.G.Pennance, obra citada, pág. 220.

asistencia cuando sea necesario y en forma subsidiaria, sin absorber ni destruir al individuo o agrupación de ellos.

El principio de subsidiaridad protege el sistema capitalista y ayuda a mantener cierta libertad, y de acuerdo a él, el estado debe formentar al individuo, grupos subordinados y a las colectividades para que realicen todas las actividades que puedan atender debidamente.

Aunque este principio puede ser a veces difícil de aplicar debido al problema de determinar con precisión cuando una medida es necesaria, y sobre todo si una función puede o no ser realizada por los particulares, el principio puede aplicarse satisfactoriamente en muchos casos(1).

(1) Thomas J. Hailstones, Obra citada, págs. 81 y 82.

CAPITULO II

PRECIOS.-

En el capítulo anterior se dijo que una forma de inter--
vención directa del Estado, es la fijación de precios o control
de precios, tema que se desarrollará en este capítulo, comen^zan
do por tratar brevemente el funcionamiento del mecanismo de pre^{ci}
cios en un sistema donde se encuentra libre de toda interferen^{ci}
cia gubernativa.

SISTEMA DE PRECIOS.-

El sistema de precios es el instrumento más importante
de organización y control del sistema económico de libre empre^s
a, llamado también Economía de Mercado, Libre, el cual no pue^d
de existir sin un mecanismo de precios espontáneo que autogo^{bi}
erne el mercado.

Este sistema resuelve, aunque no perfectamente, los pro^{bl}
emas económicos de una sociedad y hace que sus miembros coope^r
ren en forma inconsciente en la producción, por medio de los in^{ce}
ntivos que ofrece(1).

FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO DE LOS PRECIOS.-

El mecanismo de los precios funciona automáticamente a -
través del libre juego de la oferta y la demanda lo que sirve -
de guía a los productores y comerciantes, que les indica la for^m
a en que deben desarrollar su actividad, para obtener resulta-

(1) Paul A. Samuelson, Curso de Economía Moderna,
Undécima Edición, 1964, págs. 44 y 45.

dos ventajosos, pues de acuerdo a la demanda, pueden detectar --
cuales son los gustos y necesidades de los consumidores y les --
orienta en cuanto a la clase y cantidad de producto que deben --
producir y vender, y les obliga a usar métodos mejores y de me--
nor costo para poder competir ventajosamente con los demás empre--
sarios en la conquista del mercado. Por su parte, los consumido--
res pueden obtener productos que satisfaciendo sus necesidades, --
tengan a la vez mejor calidad y menor costo. La competencia en--
tre productores, hace que mejore el nivel técnico de producción,
la calidad de los productos y que los precios bajen o se manten--
gan su nivel.

Con relación al funcionamiento del mecanismo automático
de los precios, el profesor Samuelson nos dice: "Todo el mundo
recibe dinero por lo que vende y, emplea a su vez este dinero -
para adquirir lo que desea, si se quiere más cantidad de cual--
quier producto, de zapatos por ejemplo, habrá numerosas deman--
das de ellos, lo que hará subir su precio y aumentar la produc--
ción. Paralelamente, si se produce una mercancía como el té, -
en cantidad superior a la que la población desea comprar al pre--
cio que venía rigiendo en el mercado, su precio bajará como re--
sultado de la competencia y al bajar el precio la gente beberá
más té y ya los fabricantes no producirán demasiado. Así se --
equilibrará nuevamente la oferta y la demanda".(1).

Pero este sistema no es perfecto y como dijimos anterior

(1) Paul A. Samuelson, Obra citada, pág. 41.

mente, no funciona adecuadamente más que en la competencia perfecta y como ésta no existe, difícilmente se logra un equilibrio a través del mismo, lo que hace necesario que se suplan las deficiencias que el mismo tiene.

No siendo perfecto el sistema el Estado introdujo medidas de control para la organización de la producción y el consumo, a fin de estabilizar el sistema económico, si no de manera óptima, al menos buscando acercarse a un equilibrio razonable. Una de estas medidas es el control o fijación de precios y ganancias, la cual pasaremos a desarrollar.

Se habla de fijación de precios para referirse a aquellos casos en donde los precios se establecen anticipada y deliberadamente, no siendo el resultado de la libre competencia.

Entre estos casos, se encuentran los precios fijados por los monopolios o por las asociaciones comerciales o bien por acuerdos monopolíticos, y así como cuando el Estado fija los precios de determinados productos y servicios.

CONTROL O FIJACION DE PRECIOS.-

El control de precios es una medida Estatal de la que se hace uso cuando se presenta un alza inmoderada, que puede haberse ocasionado, entre otras causas, por desequilibrios en la producción y el consumo, lo que generalmente ocurre cuando la producción no logra satisfacer la demanda de los consumidores o cuando la oferta de los bienes importados no satisface su demanda. Pero el alza en los precios también puede ser ocasionada por el alza en los precios de las materias primas, por alza de los sala

rios y algunas veces, por razones de comercio internacional, -- por devaluación monetaria y aún por contagio, como ocurre cuando al elevarse los precios en un sector, se elevan en otros sectores sin tener una razón valedera.

Al establecerse el control de precios, se fijan niveles máximos o topes al precio de bienes y servicios, lo cual elimina una función principal del precio: el racionamiento. La fijación de precios es realmente un método de distribuir bienes escasos entre compradores(1).

Generalmente el Estado fija los precios de los productos terminados, pero también lo hace para los bienes intermedios, y para los servicios, en el segundo de los casos, lo hace con el fin de disminuir los costos de producción y abaratar el producto final.

El control de precios es aplicado de modo permanente en los países con sistemas económicos con intervencionismo casi - pleno, por el contrario, en los países con sistema de libre empresa, no se aplican estos controles sino en casos extremos y - con mucha reserva, pues mal empleados pueden provocar una baja en la producción y en el comercio en general, además de sus-tar descontento en el sector privado y aún en el público.

No obstante la controversia que suscita su aplicación, - los controles de precios se justifican como medida extrema, de

(1) Thomas J. Hailstones, Obra citada, pág. 487.

relación con aquellos productos básicos, causan un grave impacto en el consumidor, sobre todo en el de escasos recursos, al aumentar de precio.

Puestos en práctica estos controles, si bien no logran -- siempre el fin perseguido, por lo general aminoran temporalmen-- te el alza inmoderada de precios, no obstante tienen el grave inconveniente de fomentar el mercado negro y la especulación.

El control de precios ha sido aplicado desde épocas muy remotas en diferentes países, pero por regla general ha sido -- una medida que no ha gozado de popularidad, con la cual se han obtenido resultados positivos pero no de la trascendencia deseada, siendo sólo un paliativo temporal del alza de precios, que no resuelve en forma definitivamente el problema.

Los controles de precios han sido aplicados con bastante éxito y con aceptación del público en épocas de guerra, y la razón se debe a que en tales épocas nadie se opone a que el Go---bierno intervenga en forma directay casi total de las activida--des económicas.

OPINIONES A FAVOR Y EN CONTRA DEL CONTROL DE PRECIO.-

Como dijimos anteriormente con relación a este control, estatal, han surgido variadas opiniones sobre la conveniencia o inconvenciencia de su aplicación.

Los defensores de la fijación de precios aducen que reducen la incertidumbre y que por lo tanto ayudan a estabilizar la producción, y por otra parte, que algunas veces asegura la cali

dad de los productos al evitar que los productores al rebajar el precio de éstos, desmejoren su calidad.

Por otra parte, aquellos que se oponen a todo tipo de controles adversan especialmente el control de precios, argumentando que el precio libremente establecido es el más eficaz coordinador de la producción, pues obliga a todos los productores a mejorar, en cambio cuando es fijado por el Estado, beneficia a los productores y distribuidores ineficientes que no han logrado mejorar su sistema de producción y reducir sus costos, por lo que también atrasa las innovaciones. Asimismo sostienen que la fijación de precios conduce a la rigidez de éstos, y que la mayor parte de casos no es más que una ayuda temporal que no detiene las fluctuaciones, sino que las transmite a la oferta y demanda, pudiendo agravar el desequilibrio.

Otra de las críticas que se hace a esta medida es que cuando el control disminuye las ganancias de las empresas, se produce una baja en la producción, y por otra parte, que al disminuir las ganancias, se disminuye la capitalización como consecuencia disminuye también la reinversión, todo lo cual detiene el crecimiento económico.

EL CONTROL DE PRECIOS COMO POLITICA ANTI-INFLACIONARIA Y COMO MEDIO DE LEGALIZAR LOS AUMENTOS.

Para desarrollar este punto, trataremos un poco sobre la inflación, haciendo mención de sus causas y de algunas medidas anti-inflacionarias, sin profundizar en estos aspectos, por

cuanto nos interesa sobre todo desarrollar el control de precios como medida anti-inflacionaria.

El alza en el nivel de los precios se conoce con el nombre de inflación; así el profesor Samuelson expresa que "la inflación es un período de aumento general de los precios".(1).

Cuando se presenta una inflación moderada no constituye problema, pues produce efectos positivos para la economía como el aumento de inversión, de producción; pero cuando se presenta una inflación galopante con presiones salariales, mayor gasto y subida inmoderada de precios, es necesario tomar medidas para aminorar sus consecuencias(2).

La inflación puede ser ocasionada por una o varias causas que actúan simultáneamente, y es importante determinar cuáles son esas causas para tomar las medidas anti-inflacionarias que sean necesarias.

El Doctor Mario Antonio Solano en artículo publicado en la Revista de Derecho de junio de 1975, dice que para determinar las medidas anti-inflacionarias que se deberán adoptar en un país, es necesario establecer el tipo de inflación que se está dando en su economía, es decir si la inflación es debida a un exceso de demanda provocada por una política de dinero barato y de crédito fá

(1) Paul A. Samuelson, obra citada, 1964, pág. 292.

(2) Revista de Derecho, Dr. Mario Antonio Solano, Qué es la Inflación?, 1975, pág. 12.

cil; si se debe a los costos crecientes de la materia prima o si es producida por la llamada crisis de energéticos (algunos sostienen que la inflación actual en parte, ha sido producida por esta causa); o si en nuestra situación regional se debe a la decadencia o derrumbe del Mercado Común Centroamericano o a la mala dirección y comercialización de los productos básicos del país, tales como café y algodón; y finalmente si la inflación es debida a la espiral ascendente de salarios y pre---cios(1).

Entre las medidas que los Estados adoptan para combatir la inflación se encuentran el incremento de la producción, si la inflación es causada por exceso en la demanda, o sea aumentar la producción de bienes y servicios para satisfacer el exceso de demanda, pero ésta tiene el inconveniente de no ser factible a corto plazo en una economía de pleno empleo, por lo que si no es posible hacer uso de ella, se deberá disminuir el gasto total, para lo cual la reducción se puede hacer en el gasto público, en la inversión privada y en el consumo, de acuerdo a las circunstancias.

El Gobierno puede limitar su gasto a lo más esencial; - puede además, operar con superávit en el presupuesto, para reducir el consumo y la inversión. Si el gobierno aplica impuestos por mayor cantidad de la que gasta, tenderá a disminuir la

(1) Revista de Derecho, Dr. Mario Antonio Solano, Qué es la Inflación?, 1975, pág. 17.

demanda efectiva total en la economía (1).

El Doctor Mario Antonio Solano en el artículo antes citado expresa que la política seguida por los Gobiernos ante esta forma de inflación es de carácter presupuestario para compensar el desequilibrio entre la producción y demanda. El Estado pretende obtener más ingresos por medios impositivos y asimismo reduce su propia demanda de bienes y servicios, pero agrega que -- tal política ya no obedece a una mecánica tan simple, pues debe tenerse presente la influencia del encarecimiento del petróleo, derivados, fertilizantes, etc., que podrían determinar una de-- presión económica.

Como medida anti-inflacionaria puede hacerse uso también de la política monetaria por medio de medidas tendientes a restringir el medio circulante o aumentar la tasa de interés, que al desalentar la inversión, disminuye la demanda efectiva total y tiende a armonizar la inversión con el ahorro (2).

Entre otras medidas que el Gobierno puede tomar están -- las restricciones al crédito, ya sea en préstamos comerciales -- así como a los consumidores, apelación al patriotismo de las personas para inducir las a ahorrar y en casos absolutamente necesarios imposición de controles de precios y salarios.

No analizaremos todas las medidas mencionadas, limitándo nos únicamente a tratar el control de precios como medio de lu-

(1) Thomas J. Hailstones, Obra citada, 1972-pág. 472.

(2) Thomas J. Hailstones, Obra citada, 1972, pág. 475.

char contra la inflación en los sistemas capitalistas, ya que en los sistemas económicos socialistas el control de precios es aplicado en forma permanente juntamente con la fijación de costos, control de la producción, distribución y comercialización.

El control de precios fue utilizado en la antigüedad y en la edad media por diferentes pueblos como forma de luchar contra la inflación, pero su aplicación era únicamente temporal y por lo general provocaron escasez de productos controlados, especialmente de cereales. Posteriormente esta medida -- ha sido usada en tiempo de guerra por los países en conflicto, como medio de combatir la inflación causada por la guerra y en tales circunstancias el sentimiento patriótico, de la población los ha admitido habiendo dado buenos resultados; por el contrario en tiempo de paz, muchos países han intentado aplicar este control, pero no existiendo el sentimiento patriótico, el público se ha resistido y ésto, juntamente con otras dificultades de aplicación ha hecho que se supriman tales controles con pocos resultados favorables.

El control de precios es visto con desagrado por los empresarios y aún por el público y en general es aplicado con mucha reserva y sólo como medida extrema, por lo general por razones políticas su aplicación en casi todos los países ha sido de breve duración lo cual no permite valorar justamentesus resultados.

Pese a lo anterior, se puede afirmar que cuando es necesario controlar los precios, pueden obtenerse efectos positivos -- siempre que tal medida no sea aislada, sino que forme parte de un plan general coordinado, de fomento de la producción, de regulación de las exportaciones, etc., que las regulaciones y los mecanismos que tienden al control sean adecuados, que asimismo se trate que los precios fijados no perjudiquen al productor o al consumidor, es decir, que sean equitativos, que no se desaliente al empresario con un precio que no sea rentable; que se logre la cooperación del público a través de campañas de información y -- que se cuente para el manejo de estos controles con personal capaz y honesto. Cuando no se cuenta con todos estos factores, el control no dará resultado, pues no puede funcionar como medida -- aislada; por otra parte cuando el precio fijado perjudica al consumidor, se daña el bienestar del público y cuando perjudica al productor, se desestimula la inversión y la producción o se consigue que éste desmejore la calidad de los productos para obtener utilidades con tal precio; sin medidas y mecanismos adecuados -- así como sin otras medidas coordinadas, nada se puede hacer para enfrentar una escasez real o ficticia, ni hacer frente a la escasez provocada por exportaciones legales o ilegales en busca -- de mejores precios internacionales. Asimismo si no se le crea conciencia, difícilmente puede evitarse la especulación y el acaparamiento, formas que además es necesario combatir por medio de sanciones.

Por regla general los efectos negativos que la aplicación del control de precios provoca son: desaliento de los productores que no pueden elevar libremente los precios como quisieran, consecuente desaliento que algunas veces es justificado como cuando no se les permite tener precios rentables, pero las más de las veces injustificado, por cuanto únicamente se les disminuyen las utilidades.

Como consecuencia de ese desaliento disminuye en algunos sectores la inversión y la producción, en el sector agrícola cuando se trata de esta clase de productos, también disminuye la producción; generalmente a la escasez real que motivó el control le sigue una escasez ficticia provocada por el acaparamiento de los que desean especular y finalmente provoca el mercado negro o sea aquellas transacciones ilegales a precios superiores a los establecidos.

Pese a todos los efectos negativos señalados, es necesario mencionar que con la fijación de precios topes se consigue al menos impedir que los aumentos sean exagerados, como lo serían si los precios estuvieran libres; por otra parte cuando existe control, es la autoridad administrativa quien autoriza los nuevos aumentos a petición de los interesados, por lo que éstos se ven obligados a comprobar la necesidad del aumento de costos y a limitar éste en base a los costos comprobados, lo que permite que haya cierta moderación por parte de los solicitantes y cierto control por parte de las autoridades, las cuales en casos como el planteado se limitan a legalizar el aumento.

Al aumentar los costos de ciertos factores tales como la materia prima, mano de obra, etc., que pudieran provocar que -- los precios no sean ya rentables, la autoridad administrativa al comprobar tales aumentos y encontrando justificada la necesidad de elevar los precios, autoriza el aumento, pudiendo suceder que los costos continúen aumentando, y, por lo tanto se concedan nuevos aumentos; en tal caso se están autorizando legalmente los aumentos, lo cual si bien es una forma de control, no constituye -- de ningún modo un verdadero control de precios. Es innegable -- que en los casos de aumento de costos, es necesario legalizar -- los aumentos, sobre todo de los productos importados, pero sólo en casos realmente justificados, y no como sucede muchas veces, que el control de precios se reduce a una legalización de los -- aumentos solicitados y no justificados suficientemente.

Actualmente, debido al aumento de precio de ~~las~~ materias primas y de ciertos productos en el mercado internacional, hay en El Salvador varios productos controlados que por tal motivo han aumentado ~~varias~~ veces de precio y con relación a ellos ha habido una legalización de aumentos, ya que se ha comprobado el aumento de costos, los cuales no puedan controlarse debido a que -- es una situación de carácter internacional, provocada por muchos factores, entre los cuales podemos citar el aumento del petróleo, de sus derivados, de los fertilizantes y de muchas materias primas, elementos todos necesarios en la industria y la agricultura.

Podemos concluir que el control de precios por sí solo, no combate la inflación; ésta se combate principalmente con otras medidas, como los citados anteriormente, los cuales deben accionar coordinadamente de acuerdo a las circunstancias de cada país. En la época actual en que la inflación es un problema mundial, debe atacarse además con medidas conjuntas con otras naciones; a través de organismos internacionales y de bloques económicos.-

CAPITULO IIIEL CONTROL DE PRECIOS EN NUESTRA LEGISLACION.-

En nuestro país la primera regulación que se dió con el objeto de evitar el alza de precios y el acaparamiento, fué el Decreto número 97 del 9 de junio de 1945, publicado en el Diario Oficial No. 130, Tomo 138 del 15 de junio del mismo año, de la Asamblea Nacional Constituyente.

En la época en que fué dictado dicho Decreto, se encontraba vigente la Constitución de 1886, la que fué puesta nuevamente en vigencia por el Decreto de los Tres Poderes, que a su vez derogó la Constitución de 1939 y adicionó al texto de la primera algunos capítulos de la de 1939 y 1944, Decreto emitido -- el 11 de julio de 1944(1).

Esta Constitución de Corte liberal reconocía la inviolabilidad de la propiedad, por lo que el Decreto No. 97 que nos ocupa, fué una regulación muy avanzada para la época.

El Decreto No. 97 fué dado como medida de emergencia con el objeto de evitar el acaparamiento y alza en los precios de los viveres y demás artículos de primera necesidad, y para evitar tales anomalías se facultó al Poder Ejecutivo para que re-glamentara y actuara en la forma que considerara conveniente. - Entre las medidas que se le facultó tomar se encuentran en forma ejemplificativa: obtener de los productores y comerciantes -

(1) RICARDO GALLARDO. "Las Constituciones de El Salvador," Tomo I, pág. 769.

declaración de sus existencias; supervigilar tales existencias, así como su distribución y venta; fijación de precios máximos - y establecimiento de sanciones para los infractores.

Se estableció la sanción de diez colones de multa para - los infractores de las medidas dictadas por el Ejecutivo en el ejercicio de las facultades que le concedía el Decreto, y el - Artículo Tercero del referido Decreto hacía alusión al acapara miento, al decir: "A toda persona natural o jurídica que deli- beradamente retenga en su poder cereales con el propósito de - no expenderlos en la forma indicada por este Decreto, le serán intervenidos para su venta".

De esta disposición se desprendía, (ya que no lo decía expresamente), que se consideraba acaparamiento, la retención deliberada de cereales con el propósito de no expenderlos en la forma indicada por el Decreto en mención. Esta disposición era de difícil aplicación, pues el Decreto aludido no indicaba forma alguna para el expendio de tales productos, por lo que no se podía tipificar las conductas contravencionales; por otra parte es interesante hacer notar que sancionaba únicamente la reten- ción de cereales, interviniéndolos para su venta. Con relación a esta sanción, la disposición no era clara, pues no especifica- ba en qué consistía tal intervención, ni cuál era el procedi- miento a seguir para ésta y su posterior venta, y por último, - no determinaba el destino del producto de los bienes vendidos.

A nuestro modo de ver el objeto de tal sanción era sa- car los productos al mercado con el fin de evitar escasez, sin

pretender privar al propietario del producto de la venta, ya -- que la confiscación estaba expresamente prohibida por la Consti-- tución aún en concepto de pena.

La disposición que nos ocupa sancionaba pues, a los in-- fractores con la intervención y venta de los productos, sin de-- cir si también serían acreedores a la multa antes mencionada.

En el Artículo Cuarto se establecía que eran los Ministe-- rios de Economía y del Interior, dentro de sus respectivas atri-- buciones, quienes deberían intervenir y vender los productos re-- tenidos, o que podrían encargar algunas de tales facultades a -- órganos apropiados o que se crearan con tal motivo.

Se estableció además la sanción para los extranjeros que infringieran, los cuales serían considerados perniciosos para -- los efectos del Art. 52 de la Ley de Extranjería.

Posteriormente por Decreto Legislativo No. 16 de la Asam-- blea Nacional Legislativa, del 13 de julio de 1946, publicado en el Diario Oficial No. 161, del 20 de julio del mismo año, se re-- formaron los cinco primeros artículos del Decreto No. 97 antes -- mencionado. Este nuevo Decreto se dió en vista de la necesidad de subsanar deficiencias y vacíos del Decreto No. 97 y además -- porque las causas que motivaron la emisión del primero subsis-- tían no sólo en relación a productos de primera necesidad, sino también de objetos elaborados en el país, o en el extranjero.

Cuando se dió este Decreto, se encontraba vigente la -- Constitución de 1945, que era la Constitución Política de 1886

con las enmiendas introducidas por Decreto número 251 de fecha 29 de noviembre de 1945, la cual fué derogada hasta 1950 que se dictó una nueva Constitución.

En esta época se encontraba nuevamente vigente la Constitución de 1886, que como dijimos antes, era de corte liberal y no daba pauta para este tipo de regulaciones de carácter intervencionista, por lo que tanto este Decreto como el anterior, iban en materia económica, más allá de lo establecido en las Constituciones de sus respectivas épocas.

Volviendo al nuevo Decreto No. 16, las reformas que contenía, en términos generales consistieron: en la ampliación de los productos comprendidos en el Decreto No. 97, incluyéndose otros productos o mercaderías elaboradas en el país o en el extranjero, que afectaran sensiblemente las condiciones de vida del pueblo, dando en esta forma mayor campo de aplicación a las disposiciones, pues quedaban incluidos toda clase de productos que en un momento dado elevaran el nivel de vida de la población.

El artículo Primero del Decreto No. 16, determinó claramente que serían los Ramos de Industria y Comercio los que dictarían las reglas y medidas tendientes a evitar el acaparamiento y alza en los precios, lo que vino a completar el Decreto anterior que sólo daba facultades al Poder Ejecutivo, sin especificar el Ramo correspondiente. Por otra parte, las sanciones establecidas en su artículo Segundo fueron reformadas, aumentando la --

cuantía de la multa, de veinticinco a cien colones, imponiendo además la cancelación de la matrícula de comercio, para aquellos establecimientos que estuvieren exentos de pagar matrícula, su clausura definitiva.

Se reformó el Artículo Tercero, estableciéndose que la retención de los productos comprendidos en el Art. 1o., sería sancionado, cuando se hiciera con el propósito de no expandir los productos en la forma que indicarían los reglamentos u ordenanzas que se dictarían al efecto, con lo cual se hacía posible en adelante poder configurar tal retención, lo que no se hacía posible con la redacción original, que no especificaba cuál era la forma en que debían expendirse tales productos, ni se remitía para determinarla a ninguna otra regulación. Lamentablemente no se estableció el procedimiento para la intervención y venta de los productos retenidos, subsistiendo el vacío original, lo mismo que en lo referente al destino del producto de la venta.

Al extenderse la regulación de precios a otros productos que afectaran sensiblemente las condiciones de vida del pueblo, consecuentemente también se sancionaba la retención de los mismos.

Asimismo se estableció una presunción de retención, consistente en que se presumiría que un comerciante estaba reteniendo determinado producto cuando no lo vendiese en la forma y a los precios fijados.

En los artículos Cuarto y Quinto se confirió también al Ministerio de Defensa en el Ramo de Seguridad Pública, la intervención de -- los productos retenidos y se estableció además la multa como sanción para los extranjeros que infringieran el Decreto.

Finalmente el 10 de diciembre de 1946 la Asamblea Nacional Legislativa emitió el Decreto No. 191, publicado en el Diario Oficial No. 283, Tomo 141 del 21 de diciembre del mismo año, en el que se reformó el artículo 2o. del Decreto Legislativo No. 16 del 13 de julio del mismo año, en el sentido de que la multa se impondría por quintal o fracción y no por cada infracción como estaba anteriormente.

Los Decretos mencionados fueron las primeras regulaciones de -- este tipo que en nuestro medio se dieron, con el fin principal de evitar la escasez, acaparamiento y consecuente alza de precios de los -- productos de primera necesidad y otros de gran repercusión en el alza del costo de la vida.

Los referidos Decretos no obstante su insuficiencia, fueron un intento por resolver el problema del alza de precios y su secuela de problemas, originados por la conducta de personas inescrupulosas que se aprovechaban de la situación lucrando con las necesidades de la población, por lo que los Decretos números 97 y 16, constituyeron, como dijimos antes, una regulación avanzada para el pensamiento y sentir de la época, por cuanto como medidas de intervención gubernativa interferían en la órbita de los particulares.

Fué hasta 1955 que el Poder Ejecutivo en los Ramos de Economía y del Interior, dictó el Decreto No. 36 de fecha 21 de junio de 1955, publicado en el Diario Oficial No. 116, Tomo 167 del 23 de junio del

mismo año, con el fin de evitar las alteraciones indebidas en los -- precios de los artículos de consumo básico, por medio de la publicidad de tales precios.

Con ese fin disponía que los establecimientos comerciales que se dedicaran a la venta por mayor y menor de artículos de primera necesidad, estarían obligados a publicar los precios de los mismos tanto al por mayor como al detalle, en forma de listas o carteles que se fijarían en lugares visibles de los establecimientos, y cuando los artículos se vendieran en pequeñas unidades, embolsados o en recipientes cerrados deberían tener una etiqueta externa visible que indicara la cantidad y precio.

Se establecía además, que los Ministerios mencionados velarían por su cumplimiento y quedaban facultados para emitir instructivos y medidas convenientes, sancionándose a los infractores primarios con multas de Cien a Quinientos Colones, aplicables gubernativamente por el Ministerio del Interior, y en caso de reincidencia con el cierre del establecimiento y la cancelación de la matrícula de comercio.

Es importante hacer notar que este Decreto sólo regulaba la publicidad en el expendio de artículos de primera necesidad.

El 6 de octubre de 1958 la Asamblea Legislativa emitió el Decreto No. 2725, publicado en el Diario Oficial No. 191, Tomo 181, - del 14 de octubre del mismo año, el cual según su Considerando Único, fué decretado: "para prevenir descensos en la actividad económica que pudieran originarse de la situación internacional en lo relativo a los productos nacionales de exportación, es necesario que el Poder Ejecutivo disponga de facultades suficientes para neutralizar, en lo posible, los efectos desfavorables de tales situaciones, que

podieran repercutir en los precios de los productos del consumo interno".

El anterior Decreto se dió con el fin de poder neutralizar los efectos desfavorables que pudieran surgir de la situación internacional de los productos nacionales de exportación, con el objeto de evitar el alza de precios de los productos de consumo interno y evitar asimismo descensos en la actividad económica.

Se facultó al Poder Ejecutivo para tomar cuando fuere necesario medidas tendientes a evitar el alza de precios de los productos de consumo interno, fin para lo cual podía dictar disposiciones en cada caso y establecer medidas de vigilancia y control.

Las medidas a que se refería eran con el objeto de proteger a las empresas nacionales para que pudieran competir con los productos importados en razonables condiciones de igualdad y para tal fin se facultaba al Poder Ejecutivo para establecer prohibiciones o restricciones de la naturaleza que estimare conveniente, con lo que este Poder podría en determinadas circunstancias, prohibir la importación o exportación de determinados productos cuando lo considerara necesario o podría también restringir éstas mediante la fijación de cuotas.

Este Decreto difiere grandemente de los dos anteriormente citados, por cuanto no se refería propiamente a fijación de precios, sino que tendía a evitar el alza de los mismos a través de otro tipo de medidas, tales como medidas protectoras a la industria nacional para permitirle competir en el mercado interno con los productos de origen extranjero, entre las que se pueden señalar la fijación de cuotas de importación y exportación de determinados productos.

Los dos Decretos últimamente mencionados fueron dictados durante la vigencia de la Constitución de 1950, que entró en vigor el 14 de septiembre de ese mismo año, y que introdujo importantes innovaciones, como es el Título IX referente al Régimen Económico, con relación al cual el Doctor Ricardo Gallardo opina que si bien se admite que -- contiene una formulación desconocida por los legisladores constituyentes anteriores, debe opinarse que no se trata de algo completamente nuevo en la práctica jurídica salvadoreña, pues muchos de esos preceptos se encontraban ya contenidos en la legislación secundaria, y los legisladores de 1950, al introducir en la Constitución estos principios que habían estado esparcidos en leyes secundarias, habían tenido como intención permitir al Gobierno que en el futuro desarrollara y realizara tales preceptos; asimismo, es de opinión que el Régimen Económico no es autónomo, pues debe responder siempre al concepto de justicia social, debiendo asegurar a los habitantes una existencia digna del ser humano; para él la tarea del Estado se circunscribe al fomento y protección de la iniciativa privada, tendiente a acrecentar la riqueza nacional y a una mejor distribución de sus beneficios entre el mayor número de habitantes sin que el Estado pueda intervenir directamente como gestor o administrador de los asuntos económicos, -- pues con éllo se violaría la libertad individual(1).

Indudablemente la Constitución de 1950 constituyó una evolución, sobre todo en materia económica, habiéndose alejado del modelo de Constitución liberal anterior y sus disposiciones en esta materia hicieron prevalecer el interés social sobre el particular.

El Artículo 135 del citado cuerpo legal disponía que "El régi

(1) RICARDO GALLARDO: "Las Constituciones de El Salvador", Tomo II, págs. 225 y 226.

men económico debe responder esencialmente a principios de justicia social" y el Artículo 136 establecía que: "Se garantiza la libertad económica, en lo que no se oponga al interés social"; y el Artículo 136: "Se reconoce y garantiza la propiedad privada en función social".

Los tres artículos citados nos demuestran que se abandonó el -- concepto absoluto de propiedad, estableciéndose la obligación de que la propiedad cumpla además una función social, de tal manera que cuando ésta no se cumple, no se justifica la propiedad privada como tal, y el Estado está en la obligación de tomar todas aquellas medidas encaminadas a hacer efectiva la función social de la misma, medidas que pueden ser directas, como la expropiación, o indirectas, como estímulos económicos o fiscales, a fin de hacer más productivos los bienes o puede, asimismo, recurrir a medidas impositivas para gravar los bienes improductivos, sancionando en esta forma a los propietarios ineficientes y fomentando la iniciativa privada, a fin de lograr un mejor aprovechamiento de los bienes para que éstos cumplan con su función social.

Estas disposiciones, pues, permiten la intervención del Estado en el campo de la economía, rechazan los principios liberales de dejar hacer y dejar pasar, y se inclinan hacia el intervencionismo decididamente.

La Constitución de 1950 dió la pauta para que el Estado en el futuro pudiera dictar diferentes medidas de intervención en la economía; no obstante como señalamos, antes de ser decretada ya existían en la práctica algunas medidas de esta índole como son los Decretos primeramente mencionados que regulan el acaparamiento y fijación de precios.

Con relación a los dos últimos Decretos aludidos, podemos decir, que fueron dados en una época en que ya este tipo de regulación tenía base constitucional, al contrario de los anteriores que fueron dados estando vigentes Constituciones que reconocían la propiedad como un derecho casi absoluto.

En lo sucesivo, las regulaciones que se emitieron para controlar precios, no sólo son manifestaciones de la facultad de intervención que el Estado adquirió a partir de 1950, sino que son además una forma de que la propiedad cumpla su función social.

Antes de pasar a tratar la regulación de precios como un medio para alcanzar la función social de la propiedad, nos referiremos a la propiedad privada en función social.

Como hemos dicho, la constitución de 1950 reconoció la función social de la propiedad, lo que constituye una retribución de tipo socialista que modificó el concepto casi absoluto de propiedad que hasta entonces había sido reconocido por nuestra carta fundamental.

Al respecto el Doctor Mario Antonio Solano(1), en un estudio denominado La Propiedad Privada en Función Social, expresa: no obstante el origen y la filosofía que fundamenta el Derecho Civil, nótese que ya ha perdido aquella característica romanista de la propiedad, conocida como el "JUS-ABUTENDI", consistente en que el propietario podrá aún destruir la cosa; ahora se entiende como una facultad de disposición, o sea, la facultad de enajenar la cosa. Debe tener

(1) Dr. Mario Antonio Solano, "Propiedad Privada en Función Social", Publicación Departamento de Derecho Público.

se presente que la propiedad tiene sus limitaciones impuestas por la Ley y las impuestas por la voluntad del propietario y en este último aspecto, es que se perfila el derecho real, es decir, el derecho que se puede oponer a todos y contra todos y frente al cual todos los que no son titulares del derecho, tienen el deber de abstenerse de perjudicar en el goce y ejercicio de ese derecho. No obstante que se trata del Derecho Civil y a pesar de la época en que estos Códigos se dictaron, ya se establece que el derecho de propiedad puede tener limitaciones de carácter legal; en efecto, toda la legislación de carácter impositivo, de transferencia del dominio, las formalidades legales para la constitución de derechos reales, las leyes de urbanismo, las leyes de carácter agrario, etc., son normas que van modificando el régimen de propiedad en El Salvador. La disposición del Código Civil, debe de analizarse en el sentido de ser limitaciones que modifiquen el derecho de dominio en beneficio del Estado o que pierda el dominio de todo o parte de su derecho de propiedad, o de algún o algunos derechos (uso o habitación, usufructo, anticresis, etc.), como consecuencia de un acto en que se ponga de manifiesto la autonomía de la voluntad.

La Constitución Política es la que introduce otro elemento nuevo, que es el de "reconocer y garantizar la propiedad privada en función social", no habla de "las limitaciones impuestas por la ley", como lo dijo el Código Civil sino que entiende nuestra Constitución de que, en casos necesarios, podrá expropiarse cuando el interés general sea privado y éste en consonancia, con otro principio constitucional que dice: "Art. 220.- Los principios, derechos y obligaciones

establecidos por esta Constitución, no pueden ser alterados por las leyes que regulan su ejercicio. La Constitución prevalecerá sobre todas las leyes y reglamentos. El interés público primará sobre el interés privado".

El Doctor Mario Antonio Solano en el trabajo citado, al referirse a este punto dice: "Nuestra Constitución como es sabido, reconoce la propiedad privada en función social; sin embargo no ha precisado cuándo debe entenderse que dicha propiedad está en función social y pareciera que alguna de sus disposiciones contradicen ese principio general, así por ejemplo: en el régimen de garantías individuales se señala y "se reconoce y garantiza el derecho de que -- ninguna persona puede ser privada de su vida, de su libertad, ni de su propiedad o posesión, sin ser previamente oída y vencida en juicio con arreglo a las leyes"; también el Art. 163 de la Constitución establece que: "Todos los habitantes de El Salvador tienen derecho a ser protegidos en la conservación y defensa de su vida, honor, libertad, trabajo, propiedad y posesión"; por lo que, frente a un caso de expropiación, podría alegarse este principio al no estar definido legalmente lo que es la función social de la propiedad. No es el caso ya señalado en la Constitución de la expropiación a causa de las guerras o de calamidad pública, aprovechamiento de aguas, energía eléctrica, construcción de viviendas o de carreteras por estar expresamente señalados en la Constitución; de tal manera, que frente a posibles modificaciones de la estructura social y económica del país, el pensamiento conservador que anima a algunos juristas salvadoreños, podría ser un freno o un obstáculo doctrinario para legislar ese aspecto".

En Chile la misma Constitución establece la función social de la propiedad, y así expresa: "La función social de la propiedad comprende cuando exijan bs intereses generales del Estado, la utilidad y la salubridad pública, el mejor aprovechamiento de las fuentes y energías productivas en el servicio de la colectividad y la elevación de las condiciones de vida del común de los habitantes. Cuando el interés de la comunidad nacional lo exija, la ley podrá reservar al Estado el dominio exclusivo de recursos naturales, bienes de producción y otros, que declare de importancia preminente para la vida económica, social o cultural del país. Propendrá, asimismo, a la conveniente distribución de la propiedad y a la constitución de la rpopiedad familiar. Nadie puede ser privado de su propiedad sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés social, calificada por el legislador, el expropiado tendrá siempre derecho a indemnización cuyo monto y condiciones de pago se determinarán equitativamente tomando en consideración los intereses de la colectividad y de los expropiados. La ley determinará las normas para fijar la indemnización, el tribunal que conozca de las reclamaciones sobre su monto, el que en todo caso fallará conforme a derecho, la forma de extinguir esta obligación, y las oportunidades y modo en que el expropiador tomará posesión material del bien expropiado. Cuando se trate de expropiación de predios rústicos, la indemnización será equivalente al avalúo vigente para los efectos de la contribución territorial, más el valor de las mejoras que no estuvieren comprendidas en dicho avalúo, y podrá pagarse con una parte al contado y el saldo en cuotas en un pla

no superior a treinta años, todo ello en la forma y condiciones que la ley determine. La Ley podrá reservar al dominio nacional de uso público todas las aguas existentes en el territorio nacional y expropiar, para incorporarlas a dicho dominio, las que sean de propiedad particular. En este caso, los dueños de las aguas expropiadas continuarán usándolas en calidad de concesionarios de un derecho de aprovechamiento y sólo tendrán derecho a la indemnización cuando, - por la extinción total o parcial de ese derecho, sean efectivamente privados del agua suficiente para satisfacer, mediante un uso racional y beneficioso, las mismas necesidades que satisfacían con anterioridad a la extinción. La pequeña propiedad rústica trabajada por su dueño y la vivienda habitada por su propietario no podrán ser expropiadas sin previo pago de la indemnización".

De manera general podríamos decir que la función social consistiría en un mejor aprovechamiento colectivo de los bienes, o sea que éstos no sólo han de procurar beneficio al propietario, sino que deben servir también al interés general, lo que implica entre otras cosas que los bienes produzcan o sean utilizados de la manera más óptima para todos.

Cuando no se cumple la función social de la propiedad es el Estado el llamado a tomar las medidas convenientes para que se cumpla.

El concepto de propiedad privada de un bien conlleva el de la propiedad de sus frutos, lo que significa que el propietario puede disponer libremente de ellos y enajenarlos en la forma y precio que crea más conveniente, ésto nos lleva al principio de libre contratación que es consecuencia del derecho de propiedad y con el cual está íntimamente vinculado.

Pero cuando un propietario, al contratar libremente, al enajenar o no enajenar los frutos obtenidos de sus bienes, perjudica los intereses sociales podemos decir que no se cumple con la función social de la propiedad.

En el caso de un agricultor que acapare los frutos obtenidos con el fin de especular, o que los venda obteniendo utilidades que sobrepasen el límite justo y equitativo y que con tales actividades -- produzca escasez o alza en los precios y consiguiente perjuicio a la población, el Estado interviene fijando precios máximos de venta de tales bienes, limitando así o sancionando el acaparamiento, su derecho de contratación y logrando que se cumpla la función social de la propiedad, por cuanto tales bienes saldrán al mercado a un precio justo que permitirá que sean adquiridos con menos sacrificio económico y que por lo tanto lleguen a mayor cantidad de personas, pues de lo contrario sólo aquella minoría capaz de pagar el aumento podría aprovecharlos.

Vemos pues que el Control de Precios es una forma de que se cumpla la función social de la propiedad, limitando el derecho de libre contratación del productor al fijar un precio de venta, con lo que se consigue que los frutos vendidos tengan un precio que permita su adquisición por la mayor parte de personas, para satisfacer sus necesidades, logrando así que se cumpla la función social de la propiedad.

LEY REGULADORA DEL COMERCIO DE MEDICAMENTOS.-

Nuestra Constitución en el Art. 205 dispone: "La salud de los

habitantes de la República constituye un bien público. El Estado y los individuos están obligados a velar por su conservación y restablecimiento".

La salud según nuestra Carta Fundamental debe ser protegida - por el Estado, y una de las formas de protegerla es la de facilitar a todos los habitantes del país, la adquisición de los medicamentos de uso humano.

En cumplimiento de tal disposición y con el objeto de contar con un medio que permitiera regular los precios de los medicamentos de uso humano, buscando su abaratamiento, con el fin de que tales - productos pudieran ser adquiridos con menos sacrificios por la población, la Asamblea Legislativa dictó la "LEY REGULADORA DEL COMERCIO DE MEDICAMENTOS", el 30 de agosto de 1963, publicada en el Diario Oficial del 10 de septiembre del mismo año, época en que se había presentado un alza en los precios de los medicamentos, existiendo una marcada diferencia en los precios de éstos en el país y en el mercado internacional.

Según el Artículo 10. de la Ley en mención, su objeto era la fijación de precios máximos de venta a las especialidades farmacéuticas y productos oficiales autorizados por el Consejo Superior de Salud Pública, que se importaran o expendieran en el país.

Se exceptuó de la aplicación de esta ley a los productos mencionados que se elaboraran en los Estados Signatarios del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, por estar sujetos a otras regulaciones como son los Convenios y Protocolos respectivos.

El Ministerio de Economía era el organismo encargado de la aplicación de la misma, al cual se le concedían para tal fin las atribuciones necesarias, que consistían en la facultad de fijar precios máximos a los productos ya mencionados, con la obligación de darlos a conocer publicándolos en el Diario Oficial y en los diarios de mayor circulación en la capital, velar porque no se alteraran tales precios, para lo cual podía pedir la colaboración de otras autoridades, y como complemento lógico de lo anterior, imponer sanciones por infracciones a la Ley, sus Reglamentos y a las Resoluciones que dictara el Ministerio con tal fin.

Para la aplicación inmediata de la Ley, se estableció a los importadores, la obligación de presentar dentro de los quince días siguientes a su vigencia, las listas de los nuevos precios de los productos regulados, para la venta a los detallistas y al público, juntamente con la documentación para comprobar los costos que sirvieron de base para elaborarlas, pudiendo el Ministerio para tal efecto, exigir los documentos de importación de los tres años anteriores a la vigencia de la Ley, quedando sujeta esta documentación a ser comprobada posteriormente.

Esta disposición no resultaba clara, pues de su texto parecía ser de aplicación transitoria, pero por no habersele dado tal carácter y por no mencionarse en ninguna otra disposición los requisitos a llenar para solicitar fijación de precios, creemos que debió entenderse de aplicación permanente.

Encontramos, que por vez primera, se establecieron márgenes de utilidad. Estos márgenes se establecían sobre el costo de las -

mercaderías, más impuestos de importación y se distribuía dejando el 20% de utilidad al importador y el 30% para las farmacias o establecimientos que los vendían al detalle.

Este sistema de establecer precios a través de un margen de utilidad, tenía entre otras cosas las siguientes ventajas: certeza y estabilidad en cuanto a la utilidad garantizada a los importadores y vendedores, mayor rapidez en las modificaciones de los precios, por cuanto, una vez comprobada el alza del costo por el solicitante, automáticamente se recargaba la utilidad correspondiente dando el precio de venta, tanto a las farmacias como al público, lo cual evitaba retrasos en las ventas, debidos a la falta de fijación de precios, y la consecuente escasez temporal de los productos, mientras se tramitaba la solicitud correspondiente.

Para el mejor cumplimiento de la Ley se exigía la publicidad de los precios, facilitando así su conocimiento al público; ésta se verificaba no sólo por la publicación en los diarios ya mencionados, sino también por medio de etiquetas fijadas en cada envase, en la que debía ponerse el nombre del distribuidor o fabricante y el precio de venta.

La solicitud de fijación de precios podía hacerla únicamente el importador, quien debía justificar previamente cualquier alza en el precio de los productos referidos, para lo cual presentaba la solicitud respectiva adjuntando la lista de los productos y sus correspondientes precios, así como la documentación necesaria para comprobar los nuevos costos, certificación firmada por personas autorizadas de la casa exportadora o fabricante, de que los precios FOB (gas

tos de producción), eran los que se usaban corrientemente para la -- exportación, incluyendo cualquier impuesto del país de origen, con -- lo que si el Ministerio consideraba justificada la variación en los precios, aprobada los nuevos aumentos, fijándolos como precios máxi-- mos obligatorios, por medio de Acuerdo Ejecutivo.

Todos los productos comprendidos por la Ley en comento, inclu-- so aquéllos elaborados en el área centroamericana debían llevar adhe-- rida una viñeta que indicara el nombre de la casa productora, impor-- tadora o distribuidora y su precio, excepto aquellos productos que -- se vendieran por unidad incluidos en una lista, elaborada por el Mi-- nisterio, la que debía fijarse a la vista del público en las farma-- cias o establecimientos expendedores.

Esta lista se elaboró y publicó algún tiempo después de entrar en vigencia la Ley y es reformada periódicamente por la Dirección de Comercio Interno, publicándose tales reformas en el Diario Oficial, pero nunca han sido conocidas del público por no haberse fijado -- en los establecimientos que expenden medicamentos.

Se estableció como sanción para los infractores, una multa de Cien a Diez Mil Colones, la que se graduaba según la gravedad y reiteración de la infracción, tomando en cuenta la capacidad econó-- mica del infractor y la cual era impuesta por el Jefe del Departamento de Política Económica Interna del Ministerio de Economía (hoy Dirección de Comercio Interno) mediante el procedimiento gubernati-- vo.

Este procedimiento para la imposición de las sanciones fué -- sustituido por el Decreto Legislativo No. 97 del 9 de octubre de --

1964, publicado en el Diario Oficial No. 187, del 13 de octubre del mismo año aduciéndose que el procedimiento anterior había resultado ineficaz, por lo que se necesitaba un procedimiento más acorde con la naturaleza y propósito de la Administración Pública, y que concediera a los interesados el recurso de apelación o de consulta en su caso.

Fué así que se dió un procedimiento propio de la Ley, por el cual se mandaba oír al infractor por dos días, vencidos los cuales, hubiere o no contestado el interesado la audiencia, se concedían ocho días para presentar la prueba, transcurridos los cuales, se debía -- resolver dentro de los tres días siguientes, resolución que admitía recurso de apelación para ante el Ministerio de Economía.

La apelación debía interponerse "dentro de los tres días siguientes"; el artículo pertinente no dice siguientes a qué, pero de conformidad a las reglas establecidas en el Código de Procedimientos Civiles, debió entenderse siguientes a la notificación de la resolución definitiva, no obstante que la Ley mencionada no se remitía en absoluto a este cuerpo legal; por otra parte, resultaba lógica -- la necesidad de hacer saber al interesado que existía Resolución en su contra, para que tuviera la posibilidad de alzarse si así lo deseaba.

Para el caso de no apelarse, se establecía consulta de la Resolución final ante el Ministro, para que éste resolviera según fuera de derecho, y en todo caso, la certificación de la Resolución definitiva tenía fuerza ejecutiva.

Una disposición de gran interés y utilidad que encontramos en

la Ley comentada, es la facultad concedida al Ministerio de Economía, para que, a petición del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, pudiera exigir a los importadores o distribuidores, proveer el mercado nacional de los medicamentos indispensables elaborados por sus representadas, lo que a nuestro entender implicaba, que en un determinado momento se podía exigir la importación de un producto, que no había sido importado o distribuido con anterioridad, o que había dejado de serlo.

Esta ley sistematizó la intervención estatal, pues como vimos antes, solamente se habían dictado disposiciones aisladas con el objeto de fijar precios; y en términos generales podemos afirmar que fue un instrumento de gran utilidad, cuya aplicación fue constante con algunos resultados favorables, y es interesante hacer notar que en la práctica, casi no se presentaron violaciones a la misma ni mayor resistencia de parte de los afectados por el control que eran los distribuidores de medicamentos importados, y ésto quizá se debió a los altos márgenes de utilidad que les era permitido mantener a los interesados. Durante la aplicación de la misma no puede hablarse de un verdadero control de precios en sentido estricto, sino más bien de una legalización de los aumentos de precio de los medicamentos, que es a lo que se reducía la actividad de la autoridad respectiva, por lo que sus beneficios sociales se limitaron a impedir que los precios subieran al antojo de los distribuidores ya que se exigía la comprobación previa de costos para legalizar los aumentos solicitados, pero en este sentido la ley debió ser más severa -

y debió exigirse que los documentos fueran auténticos para que tuvieran mayor certidumbre, pues tal como se hacía tales documentos podían no reflejar los costos exactos, sino costos más altos. No obstante el control impuesto con base en esta Ley, las medicinas continuamente aumentadas son de precio, lo cual se debía a que aumentaban los costos en el exterior, y siendo la mayor parte de ellas importadas, nada podía hacerse internamente, sino legalizar tales documentos en base a la comprobación de los costos.

LEY DE COMERCIALIZACION Y REGULACION DE PRECIOS.-

En los años 1972 y 1973, los principales países industriales tuvieron una fuerte expansión económica; sin embargo, a finales de 1973 se debilitó un poco la actividad económica habiendo escasez en la producción de algunos productos agropecuarios y de otro tipo de productos, ocasionada esta última por la imposibilidad de satisfacer a corto plazo, las necesidades de materias primas.

Por otra parte en 1973, la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) elevó el precio del petróleo crudo. El aumento de la actividad económica de los países industriales, acompañada de un aumento del comercio y de las exportaciones, de inflación y reajuste de las monedas, juntamente con el aumento de precios de los productos primarios, produjo un aumento de los precios en el comercio internacional. Por otro lado, en casi todos los países los precios al consumidor de los productos básicos subieron en forma alarmante, siendo este fenómeno más agudo en los países en desarrollo. Este aumento ininterrumpido de los precios, ocasionó a su vez aumen

to en los salarios, aunque a menor velocidad que aquéllos(1).

A causar la situación inflacionaria mundial contribuyeron varios factores íntimamente relacionados, pudiendo señalarse entre -- ellos el crecimiento simultáneo de la actividad económica en los --- países desarrollados, que hizo crecer la demanda, produciendo alza en los precios, sobre todo de los productos primarios como cerea-- les, algodón y petróleo entre otros. Aglunos productos agrícolas aumentaron de precio debido a la escasez originada por las malas - cosechas. Otros factores importantes fueron el alza del precio del petróleo a fines de 1973 y la nueva relación entre tipos de cambio de las principales monedas del mundo, juntamente con la devaluación del dolar de los Estados Unidos.

Todos estos factores combinados provocaron cambios en las balanzas de pago de los países, aumentaron el valor de las exportaciones e importaciones de los países en desarrollo y en general en --- 1974, se registraron mundialmente tasas inflacionarias muy altas, - juntamente con un estancamiento de la actividad económica(2).

Todos los países del mundo se vieron afectados en mayor o menor grado con esta situación, dependiendo de su desarrollo económico y de sus exportaciones e importaciones; el aumento del precio del -- petróleo sobre todo tuvo un gran impacto en la economía de los países en desarrollo, afectando consecuentemente a los países latinoamericanos.

(1) La América Latina en la Economía Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, marzo de 1975, págs. 35 y 36.

(2) Idem.

La economía de El Salvador no fué una excepción, y como todos los países, se vió afectada grandemente por todos estos factores; el aumento del precio de las materias primas, del petróleo, de los fertilizantes, etc., se tradujo en un alza ininterrumpida de los precios de los productos primarios, combustibles y posteriores alzas de salarios.

El alza en los precios fué mucho más rápida y notable en los alimentos, y sobre todo en los cereales, los cuales escasearon en 1973, por diversas razones, sobre todo por la sequía de los años anteriores, produciéndose ese año alarmante aumentos de sus precios, con grave perjuicio para la economía de la población, pues constituyen parte fundamental de su dieta alimenticia.

En esta situación y con el fin de tratar de detener el aumento de precios en los cereales, que en ese entonces constituían el problema más grave, se dictó la Ley Transitoria Reguladora de los Precios de Artículos de Uso o Consumo Interno, como instrumento para evitar el encarecimiento del costo de la vida, la cual surtiría efectos durante seis meses a partir de su vigencia, y constituyó el primer cuerpo legal de este tipo que pretendía detener el alto costo de la vida a través de diferentes medidas, entre las cuales establecía el control de precios, pues anteriormente y para el mismo fin se habían dictado esporádicamente las disposiciones antes mencionadas.

Esta ley autorizó al Ministerio de Economía, para fijar y modificar topes a los precios de los artículos indispensables de uso y consumo interno, y para tomar medidas encaminadas a evitar el acaparamiento y escasez, regulando consecuentemente las importaciones y exportaciones de tales productos y para vigilar el cumplimiento -

efectivo de las disposiciones que dictara para tal efecto, para lo cual sus delegados podrían practicar inspecciones, con el fin de verificar costos y precios de los artículos, constatando si no se había alterado su precio por parte de los productores, expendedores o comerciantes.

Se establecieron sanciones por el incumplimiento de la Ley, - las que iban desde la multa hasta la clausura del establecimiento y cancelación de la Matrícula de Comercio en caso de reincidencia, -- las que serían impuestas por la Dirección de Fomento y Control de Comercio Interno, dependencia del Ministerio de Economía, con audiencia al interesado, y sin más trámite se dictaba Resolución, de la cual se concedía apelación ante el Ministro de Economía, para el cual no se estableció ningún procedimiento.

Las multas debían hacerse efectivas dentro del plazo de tres días contados a partir del siguiente de quedar ejecutoriada la Resolución y caso de no hacerse, la haría efectiva el Fiscal General de la República por los procedimientos comunes.

El Ministerio de Economía podía solicitar la colaboración de las distintas Secretarías del Poder Ejecutivo, Instituciones Oficiales Autónomas, Municipalidades y Cuerpos de Seguridad Pública para el mejor cumplimiento de la Ley.

Esta ley reunió en un solo cuerpo legal, todas las disposiciones que sobre la materia se habían dictado anteriormente y que se encontraban dispersas en diferentes Decretos, y así encontramos que se concedió al Ministerio de Economía amplias facultades para combatir el alza de precios, acaparamiento y escasez de los productos de

uso o consumo interno, quedando incluidos entre éstos, no sólo los productos básicos tradicionales, sino también, una gran variedad de artículos de otra índole, lo que le daba a estas disposiciones un amplio campo de aplicación.-

Entre las atribuciones concedidas al Ministerio de Economía, se incorporó la de regular las importaciones y exportaciones, con lo que se podía controlar la cantidad de bienes necesarios para evitar la carestía de los mismos en el país, la cual usada en forma atinada y con la previsión necesaria, evita como ya dijimos, la escasez y la consiguiente alza de precios, esta facultad ya era ejercida por el Ministerio desde la década de 1940, y en diferentes épocas se emitieron varios Decretos con tal fin, de acuerdo a las circunstancias.

Como complemento de lo anterior, y para la efectividad de la Ley, se estableció la vigilancia y control del cumplimiento de las disposiciones dictadas para obtener las metas deseadas, así como sanciones por su incumplimiento.

No hemos comentado detenidamente esta ley, debido a que al expirar el plazo de su vigencia, se decretó la Ley de Comercialización y Regulación de Precios, la cual salvo algunas modificaciones, tiene el mismo contenido que la Ley a que nos hemos referido, por lo que hemos dejado los comentarios para más adelante, cuando analizaremos esta última Ley que está actualmente vigente.

LEY DE COMERCIALIZACION Y REGULACION DE PRECIOS.-

Las causas que motivaron la emisión de la Ley Transitoria Reguladora de los Precios de Artículos de Uso o Consumo Interno, son -

las mismas que motivaron la emisión de la Ley de Comercialización y Regulación de Precios, la cual pasamos a comentar.

A la expiración de la vigencia de la primera Ley mencionada, subsistían las causas que la motivaron, y la carestía de diversos productos, de alimentos y en especial de granos básicos era alarmante, y por otra parte el aumento de precios, sobre todo de los granos, aumentaba continuamente, por lo que se hacía necesario contar con un instrumento legal que ayudara a resolver el grave problema existente, el cual juntamente con otras medidas del Gobierno, pudiese detener en cierta medida el alza del costo de la vida.

En vista de lo anterior, el 18 de octubre de 1973, la Asamblea Legislativa decretó la mencionada Ley, la que fué publicada en el -- Diario Oficial No. 197, Tomo 241, del 23 de octubre de 1973, y que -- derogó todos los Decretos antes mencionados, así como la Ley Reguladora del Comercio de Medicamentos, cuyos efectos habían sido suspendidos por la Ley Transitoria Reguladora de los Precios de Artículos de Uso o Consumo Interno, la cual juntamente con su prórroga también -- fué derogada.

Pasaremos inmediatamente a analizar el articulado de esta última Ley.

Art. 1o.- Se faculta al Poder Ejecutivo en el Ramo de Economía para:

a) Fijar y modificar los precios máximos de los bienes intermedios y finales de uso o consumo interno y de los servicios que no estén regulados expresamente por instrumentos del Tratado General de -- Integración Económica Centroamericana.

Esta disposición difiere de la correspondientes en la Ley anterior, en que distinguió entre bienes intermedios y finales e incorporó los servicios como objetos de control, por otra parte, dejó fuera del campo de la Ley aquellos bienes y servicios que estuvieren regulados por instrumentos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana.

Con base en esta disposición, el Ministerio de Economía puede dictar Decretos fijando y modificando los precios máximos de los productos mencionados en la misma, y tanto en uno como en otro caso, debe considerar situaciones y factores que influyen en el mercado, para lo cual la Dirección de Comercio Interno realiza los estudios correspondientes.

La disposición no hace referencia al procedimiento que se adoptará, ni a los elementos que se tomarán en cuenta para la fijación de precios, permitiendo que no haya uniformidad en este aspecto, lo que ha causado la reacción de algunos productores e importadores, pero tomando en consideración la variedad de productos que podrían controlarse con base en la Ley, su diferente naturaleza, su calidad de importados o no, resultaría demasiado complicado plasmar en una disposición todos los casos que pudieran darse, corriéndose además el riesgo de dejar fuera algunos de ellos.

Tomando en cuenta estos factores, sería conveniente al menos, que se dijera cualesson los elementos que en todo caso se consideran para fijar un precio, tales como costos, transporte, flete, etc., haciendo la salvedad que según el tipo de producto controlado, se podrán tomar en cuenta otros elementos además de los mencionados, lo -

cual podría aclararse en el Reglamento respectivo que aún no ha sido dictado.

La variedad de productos que pueden ser controlados de conformidad a la Ley es muy amplia, pues comprende todos los bienes intermedios y finales de uso o consumo interno, con lo que se le ha dado al Ministerio amplias facultades en este sentido, pudiendo controlar cualquier tipo de producto de acuerdo a las necesidades del momento.

Si bien se ha criticado la amplitud de esta disposición en --- cuanto a los bienes objeto de control, debemos reconocer que la misma es conveniente, pues el Gobierno puede como ya dijimos, controlar en cualquier momento un producto cuyo precio tenga un alza inmoderada, limitándose a emitir un Decreto en que se especifique el producto regulado. De no ser tan amplia esta disposición, podría darse el caso que en determinado momento no pudiera fijarse el precio de un producto por no estar comprendido en la Ley.

Actualmente se encuentran bajo control únicamente diecisiete productos, la mayor parte de los cuales son productos alimenticios que han presentado un gran aumento de precios, agravando la situación económica de la población, lo que hizo necesario ponerlos bajo control fijando precios máximos.

Los productos actualmente controlados son: azúcar, café soluble, aceite, grasas comestibles, leche, gaseosas y cervezas, cigarrillos, cemento, los cueros crudos, llantas, pieles y materias primas para la confección de calzado y repuestos de autobuses(1). En los -

(1) Acuerdo No. 12 del 4 de enero de 1973; Acuerdo No. 13 del 4 de enero de 1973; Acuerdo No. 428 del 5 de junio de 1973, Diario Oficial No. 116, Tomo No. 239 del 2 de junio de 1973;

Últimos dos años, algunos de estos productos escasearon, y todos los medicamentos subieron considerablemente de precio por diversas razones, como exceso de exportaciones en el caso de algunos productos --

Acuerdo No. 650 del 14 de septiembre de 1973; Acuerdo No. 747 del 6 de noviembre de 1973 (Diario Oficial No. 213, Tomo 241, del 16 de noviembre de 1973); Acuerdo no. 746 del 6 de noviembre de 1973, (Diario Oficial No. 213, Tomo 241 del 16 de noviembre de 1973);- Acuerdo No. 831 del 21 de diciembre de 1973, (Diario Oficial No. - 29, Tomo 242, del 12 de febrero de 1974); Acuerdo No. 70, del 5 de febrero de 1974 (Diario Oficial No. 46, Tomo 242 del 7 de marzo de 1974; Parlamento; Acuerdo No. 53 del 7 de febrero de 1974,-- (Diario Oficial No. 39, Tomo 242 del 26 de febrero de 1974. (Azúcar); Acuerdo No. 75 del 7 de febrero de 1974, (Diario Oficial No. 40, Tomo 242 del 27 de febrero de 1974 gas propano; Acuerdo No. - 783 del 6 de noviembre de 1974 (Diario Oficial No. 219, Tomo 245 del 22 de noviembre de 1974) leche fluida); Acuerdo No. 781 del 6 de noviembre de 1974 (Diario Oficial No. 219, Tomo 245 del 22 de - noviembre de 1974 (harina de trigo); Acuerdo No. 880 del 18 de diciembre de 1974, (azúcar); Acuerdo No. 69 del 30 de enero de 1975, (Diario Oficial No. 28, Tomo 246 del 11 de febrero de 1975) cueros; Acuerdo No. 131 del 21 de febrero de 1975 (leche acidificada y en polvo); Acuerdo No. 187 del 13 de marzo de 1975, (Diario Oficial No. 61, Tomo 247 del 7 de abril de 1975) grasas y aceites; Acuerdo No. 741 del 25 de octubre de 1974, (Diario Oficial No. 210, Tomo 245 del 11 de noviembre de 1974) productos de petróleo; Acuerdo No. 817 del 30 de octubre de 1975, (cemento); Acuerdo No. 817 del 30 de octubre de 1975, (cemento; Acuerdo No. 881 del 28 de noviembre de 1975 (gasolina).-

agropecuarios, aumento de costos de producción, aumento del costo de importación y en el caso del cemento, inicialmente aumentó su precio por el aumento de los costos y actualmente existe una gran escasez del mismo por la imposibilidad en que se encuentran los productores de satisfacer la demanda.

Entre los productos cuyos precios están fijados actualmente, encontramos los cigarros y las gaseosas, cuyo control aparentemente no se justifica por ser esenciales, creemos que la fijación de tales precios se hizo con el fin de evitar el alza injustificada de los mismos, que produjeran ganancias inmoderadas a costa de los consumidores.

Los cereales son productos de primera necesidad, básicos en la alimentación de la población; por otra parte con gran tendencia a subir de precio en cierta época, debido a las escaseces provocadas por malas cosechas o exportaciones indebidas, sin embargo, pese a ello, no se encuentran actualmente controlados, pese a que en nuestro país desde un principio casi todas las regulaciones que se han dictado con el fin de controlar precios, se dieron con el objeto de detener el alza de los productos básicos y en algunos casos específicamente, para los cereales, incluso entre las razones que motivaron la emisión de la Ley Transitoria Reguladora de los Precios de Artículos de Uso o Consumo Interno y la Ley vigente, estaba la de contar con un instrumento legal para resolver el problema del alza de precios de los cereales que se presentó en 1973.

En el año mencionado el problema principal consistía en el alto precio de los cereales, por lo que posteriormente a la emisión --

de la Ley Transitoria citada, se dieron varios acuerdos (1) fijando precios al maíz, arroz y frijoles, control que fue de muy corta duración, pues cuarenta días después de haberse establecido fueron dejados sin efecto por Acuerdo Ejecutivo 390 del 21 de mayo de 1973.

Las razones que provocaron este cambio en la política de control de precios con relación a los cereales, fueron entre otras: -- que el problema se agravó mucho más, pues a la escasez real siguió una escasez ficticia provocada por los acaparadores que vendían a -- más altos precios en el mercado negro; y principalmente existía la -- posibilidad que los agricultores disminuyeran sus siembras en el -- próximo año, por temor a que se les estableciera un precio que -- les permitiera la utilidad deseada, con lo cual, lejos de resolverse el problema atacado, se le estaba proyectando al próximo año; -- fué esta pues la principal causa de que tal control fuese dejado -- sin efecto, para no desestimar a los agricultores.

Desde mayo de 1973 hasta la fecha no han vuelto a controlarse los precios de los cereales, y el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), juntamente con el Banco de Fomento Agropecuario -- (BFA) y los Ministerios de Economía y de Agricultura han adoptado la política de estimular la producción de granos a través de préstamos y de fijación de precios de sustentación, a los cuales les son comprados las cosechas a los productores por parte del IRA, que se encarga de su posterior distribución y venta.

Los medicamentos actualmente se encuentran también bajo con-

(1) Acuerdo Ejecutivo No. 316 del 12 de abril de 1973.
Acuerdo Ejecutivo No. 378 del 11 de mayo de 1973.

trol de conformidad a la Ley en comento, pero tal control, como en años anteriores, no es propiamente un control de precios en el sentido de medidas que influyan en su producción y distribución, conduciendo a su abaratamiento, sino que más bien consiste en una legalización de los aumentos solicitados por los importadores de medicinas.

Estos productos en su mayoría son importados de fuera del área centroamericana y en los últimos años, con el aumento general de costos, también los costos de ellos aumentaron, por lo que ante la necesidad de continuarse importando y ante tal aumento, la autoridad respectiva no ha podido más que legalizar los aumentos de precios.

Por otra parte los productos de esta clase que son producidos en el área centroamericana no se encuentran bajo control, por encontrarse sujetos a regulaciones especiales como instrumentos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, lo que hace que aunque justificada o injustificadamente aumenten de precio, no sea posible controlarlos, señalándose el máximo a que pueden venderse.

Estas situaciones han hecho que las medicinas sean de los productos que continuamente aumentan sus precios, manteniendo asimismo precios muy altos, en perjuicio de la población para la cual son de vital importancia.

Por otra parte el margen de utilidad que se concede a los interesados es bastante alto, y además los casos de importadores, que por lo general son también propietarios de farmacias y expenden directamente estos productos, absorbiendo a su vez la utilidad correspondiente al expendedor, todo lo cual no perjudica a los interesados, importadores y expendedores, que son los únicos que podrían resistirse con

el control, por lo que actualmente no se presentan violaciones de su parte, ni resistencia a tal control, ya que los precios fijados son respetados por los interesados al expender tales productos.

Para fijar tales precios se continua usando el mismo método anterior, cual es el de comprobar previamente los costos con documentos tales como facturas expedidas por la casa importadora, no exigiéndoles que los mismos llenen ningún requisito especial, por lo que pudiera darse casos en que tales costos hubiesen sido aumentados a fin de favorecer al importador.

En este sentido sería conveniente que se exigiera que tales documentos llenaran algunas formalidades, como estar autenticados por las autoridades correspondientes del país de que se trate o del Consulado de El Salvador en dicho país, a fin de garantizar en algún modo su procedencia y veracidad, evitando abusos y fraudes tendientes a lograr un aumento injustificado que beneficie al importador.

En la situación actual, tal como opera este control es muy poco lo que favorece al público consumidor, ya que no ha logrado que tales productos estén más al alcance de los reducidos ingresos de la mayoría; sin embargo, justo es decirlo, al menos obliga a los importadores a limitar sus pretensiones de aumento en relación con los costos comprobables, manteniendo precios menores a los que se establecerían libremente; por otra parte les somete a cierto control y les obliga a obtener primero autorización para poder vender los productos con los nuevos precios.

Pese a los pocos resultados favorables que se han obtenido -- hasta ahora, tal control es necesario y debe mantenerse, pero para

que rinda mayores beneficios sería adecuado reducir los márgenes de utilidad de los importadores y expendedores, que resultaría en abaratamiento de productos, y ser más estrictos en cuanto a los documentos que sirven para comprobar costos de los productos importados, a fin de legalizar aquellos aumentos realmente justificados.

b) Dictar las medidas necesarias para evitar su acaparamiento y escasez y garantizar precios justos a los productores, comerciantes y consumidores.

Otra facultad que se concede al Ministerio mencionado, es la de tomar medidas tendientes a evitar el acaparamiento y escasez de los bienes y servicios mencionados en el literal anterior, la que es tan importante como la de fijar precios topes, y complementarla de ésta, pues en el común de los casos, la escasez de un bien se agudiza por el acaparamiento del mismo.

Normalmente vemos que el precio de un bien aumenta por alza en los costos o por escasez del mismo, en el primer caso, suponiendo que el alza en el costo no generó escasez, fijando un precio remunerativo al productor o expendedor, se logra detener temporalmente su alza de valor, pero en el caso de escasez de un bien, el problema es más grave y complejo, porque generalmente la escasez inicial se agrava por el acaparamiento, con el que se busca elevar más los precios, y en esta situación se hace necesario fijar un precio tope que desaliente a los especuladores y al mismo tiempo tomar medidas contra los acaparadores, medidas de vigilancia y sanción, porque sin estas últimas difícilmente se lograría mantener el precio fijado.

Cuando existe escasez de un bien, generalmente se inicia el -

mercado negro del mismo, o sea aquellas transacciones ilegales a precios mayores a los fijados, problema que también ha de combatirse por medio de un control continuo y de sanciones a los vendedores. Indudablemente combatiendo el acaparamiento, se logra detener un poco la escasez en un determinado momento, pero la verdadera lucha contra ésta y contra sus consecuencias debe hacerse por otros medios, sobre todo con medidas preventivas y coordinadas con otras dependencias gubernativas, o incluso con la empresa privada.

El Ministerio está en posibilidad de conocer datos bastante --- exactos con relación al mercado y podría perfectamente preveer la demanda futura, sobre todo de los productos básicos, de tal modo que - cuando exista la posibilidad de una futura escasez, podría tomar medidas tendientes a evitarla o aminorarla.

En este sentido, podría especialmente trabajar coordinadamente con el Ministerio de Agricultura y Ganadería, en relación a los productos agropecuarios, y con el Instituto Regulador de Abastecimientos (IRA), sobre todo en lo relativo a los alimentos básicos y granos, ya que esta Institución tiene como objeto fomentar la producción de los mismos de acuerdo a su Ley Orgánica y regular su abastecimiento, desgraciadamente hasta la fecha no ha cumplido a cabalidad con su cometido, por falta de los fondos necesarios y de las instalaciones adecuadas, como silos para almacenamiento de granos, por lo que sería conveniente dotar al mencionado Instituto de los fondos necesarios para sus fines y para que pueda ampliar sus instalaciones, con el objeto de que en un futuro pueda cumplir con la función que tiene encomendada.

Con relación al acaparamiento es importante hacer notar que la

Ley no dió ningún concepto del mismo, ni señaló sus características, lo que hace difícil su tipificación en el ámbito administrativo, no así en la esfera penal, pues el Código Penal vigente en el artículo 340 nos dá el concepto de acaparamiento, el cual literalmente dice: "El que almacenare, sustrajere o retuviere fuera del comercio normal, artículos o productos de primera necesidad, provocando o pudiendo provocar el alza inmoderada de los precios a juicio de la autoridad administrativa competente, será sancionado con treinta a quinientos días-multa.

En la misma sanción incurrirá el que mediante cualquier artificio dificultare la libre concurrencia de los productos o artículos --mencionados al mercado interno".

Esta disposición deja a juicio de la autoridad administrativa el determinar si tales actos provocan o pueden provocar el alza inmoderada de los precios, para ser sancionados; por otra parte solo se refiere a la retención de los bienes o artículos de primera necesidad.

Se debería dar pues un concepto de acaparamiento o señalar sus elementos constitutivos, para poderlo tipificar en el campo administrativo, los cuales deberían estar acordes con el concepto penal para evitar contradicciones y deberían comprender el acaparamiento de todos los bienes incluidos en la Ley, no obstante que el Código Penal solo considera acaparamiento la retención de los productos de primera necesidad.

También sería conveniente señalar aquellos casos que no se consideran acaparamiento, como sería el tener en tiempo de escasez, existencias considerables de un bien como material de producción de una empresa.

Es interesante observar que tal como está redactada esta disposición, cabe la posibilidad de combatir el acaparamiento de servicios, aunque resulta difícil imaginar un acaparamiento de tal naturaleza, -cabiendo la posibilidad de considerar como tal, negativa a ello con el fin de elevar los precios, tal como se ha regulado en otros países.

c) Regular cuando las circunstancias lo requieran las importaciones y expropiaciones, con el objeto de mantener las existencias necesarias de los bienes a que se refiere este Artículo.

Este literal concede al Ministerio la posibilidad de regular las importaciones y exportaciones, a fin de mantener las cantidades de bienes necesarios para el consumo interno evitando la escasez de determinados bienes por no ser importados en la cantidad necesaria, o por ser exportados en exceso. Esta actividad del Estado bien ejecutada, puede coadyuvar a evitar o aminorar la escasez.

El Ministerio de Economía desde años anteriores ha controlado -- las exportaciones de ciertos productos, según las necesidades de cada época, para tal fin a partir de 1941 se dieron varios Decretos, y en 1949 se dió una lista de productos para los cuales era necesario pedir autorización de exportación del Ejecutivo sujeta a posterior aprobación de la Asamblea, entre dichos productos se encontraban granos básicos, sal, azúcar, ganado, cueros, algodón, grasas en general, metales preciosos, hierro, fibras, productos químicos y farmacéuticos, cemento, etc.

Actualmente se encuentran sujetos a control de exportación cincuenta y un productos, entre ellos los granos básicos, ganado, carnes, harinas, huevos, camarones, langostas, miel, gasolina, cemento, metales preciosos, pesticidas y fertilizantes, etc.

"Cuando los productos sean agropecuarios, el Ministerio de Economía ejercerá las facultades anteriores consultando la opinión del Ministerio de Agricultura y Ganadería".

Finaliza este artículo, estableciendo la obligación en que está el Ministerio de Economía de consultar al Ministerio de Agricultura y Ganadería para la fijación de precios topes, regulación de importaciones y exportaciones y toda resolución que tomen en el ejercicio de las facultades que le confiere esta Ley, cuando se refieran a productos agropecuarios.

Esta obligación resulta muy atinada, por cuanto ese Ministerio es quien mejor puede valorizar las consecuencias que medidas de este tipo puede ocasionar en el campo agropecuario, que es de su ingerencia.

El artículo comentado, salvo la modificación del literal a), antes mencionado, se conservó igual al Art. 1 de la Ley Transitoria Reguladora de los Precios. Podemos decir que esta disposición que señala las atribuciones concedidas al Ministerio de Economía, es quizá la parte más importante de la Ley, pues señala las medidas concretas con que el Estado puede combatir los problemas provocados por la inflación y la escasez y detener así temporalmente el alza del costo de la vida haciendo frente a los momentos de crisis.

Art. 2.- "El Ministerio de Economía dictará las disposiciones convenientes en cada caso, y ejercerá la vigilancia y control para su debido cumplimiento; sus Delegados podrán practicar inspecciones con el objeto de verificar costos y precios de los bienes sujetos a control, y en general del cumplimiento de sus disposiciones".

Para el ejercicio de las facultades que la Ley le concede en for

ma general, es necesario que el Ministerio de Economía dicte disposiciones concretas referidas a cada caso, las cuales deben ser cumplidas por los obligados y para verificar su cumplimiento es necesario que realice labor de vigilancia y control, así como para sancionar a los infracto--res, pues de lo contrario, no se cumplirían sus disposiciones, sobre todo si se toma en consideración la resistencia que el público presenta a estas medidas de control.

Se dispone que sean los Delegados del Ministerio quienes realicen directamente esta labor de vigilancia por medio de inspecciones, en las que se verificarán costos y precios de los bienes controlados, así como el -- cumplimiento de la Ley y disposiciones respectivas.

Para este fin, la Dirección de Comercio Interno del citado Ministerio cuenta con un cuerpo de Inspectores que continuamente realizan inspeccio--nes en toda la República, asentando en Acta el resultado de las mismas.

La Ley no establece la forma en que se ha de verificar la inspección, ni los requisitos que ha de tener el documento en que conste para su validez, los cuales son necesarios establecer, pues el Acta mencionada consti--tuye en ciertos casos la base para iniciar diligencias que pueden concluir con la imposición de una sanción.

"Asimismo podrá requerir a los importadores que demuestren los costos que les sirvieron de base para elaborar sus precios, y si lo considera necesario, podrá exigir los documentos correspondientes a las importaciones an--teriores".

Este segundo Inciso, así como el tercero no aparecían en la Ley Tran--sitoria, fueron agregados al dictarse la nueva Ley.

El inciso transcrito permite que la autoridad pueda pedir a los impor--tadores cuando lo considere necesario, que demuestren los costos en que -

se han basado para elaborar sus precios, esto para poder fijar un precio justo a los productos importados, que a la vez permita una utilidad conveniente a los importadores, evitando que éstos eleven los precios muy por encima de los costos.

La comprobación mencionada debe hacerse presentando a la oficina correspondiente (Dirección de Comercio Interno), los documentos de importación, así se desprende de la parte última de este inciso, que dice, que cuando el Ministerio lo considere necesario podrá exigir los documentos correspondientes a las importaciones anteriores.

En la práctica la Dirección de Comercio Interno, que es la que directamente se encarga del estudio de los precios, siempre exige que se comprueben los costos que han servido de base para establecer precios y esto lo hace tanto con los productos importados como para los productos nacionales, exigencia que nos parece lógica pues es la única forma de tener una base para fijar tales precios, esta comprobación se ha hecho extensiva por razones obvias, para el establecimiento de precios de los productos nacionales, no obstante no estar comprendidos en la disposición, que establece únicamente esta obligación para los importadores.

Tanto la parte final de este artículo como el siguiente, señalan obligaciones para los sujetos obligados al cumplimiento de la Ley, los cuales fundamentalmente consisten en respetar los precios fijados y en suministrar la información requerida para una mejor labor de vigilancia.

"Las personas obligadas al cumplimiento de esta Ley, prestarán las facilidades necesarias para la labor de inspección, debiendo mostrar a los Delegados los registros contables y la documentación que fuere necesaria y suministrarles la información que les sea requerida en el cumplimiento de su cometido".

Este inciso fué agregado al decretarse la Ley vigente y establecerse la obligación en que están los productores, comerciantes, distribuidores e importadores de colaborar con los Delegados del Ministerio en las inspecciones que éstos realicen, de suministrarles la información y documentación que les fuere requerida, ya que si los Inspectores no pueden tener acceso a todas estas fuentes de información, resulta ineficaz su labor de inspección, no pudiendo verificar los costos y precios ni constatar infracciones.

Art. 3.- "Fijado el precio de una mercancía o servicio, no podrá ser alterado por los productores, expendedores o comerciantes, en perjuicio de los consumidores".

Este artículo es exactamente igual a su correspondiente en la Ley anterior y establece la obligación que tienen los productores, expendedores y comerciantes de respetar los precios establecidos, por supuesto esta obligación significa no aumentar el precio, si alguno realiza transacciones de menor precio, no está infringiendo, no obstante que con ello pudiera perjudicar a los competidores. Es por esta razón que se estipula la prohibición de alterarlos sólo en perjuicio de los consumidores, los cuales sólo saldrían perjudicados con un aumento y nunca con una disminución.

Art. 4.- "La infracción a lo dispuesto por esta Ley o por el Ministerio de Economía en cumplimiento de la misma, por parte de los productores, comerciantes o expendedores y funcionarios o empleados públicos, será sancionada con multa hasta de veinticinco mil colones, según la gravedad de la infracción y capacidad económica del infractor".

Este artículo que consta de cuatro incisos, fué modificado en la Ley vigente, conservando casi el mismo contenido y se refiere a las --

sanciones que se impondrán por las infracciones a la Ley.

La parte arriba transcrita establece como sanción una multa que se gradúa de acuerdo a la gravedad de la falta y capacidad económica del infractor, pero en su aplicación se tropieza con la dificultad de carecer de lineamientos para graduar la gravedad de la infracción y capacidad económica del infractor, por lo que se presta a que las multas impuestas no sean acordes con estos requisitos, los cuales quedan al criterio de la autoridad que sanciona.

Con el fin de que haya uniformidad en la graduación de las multas, sería útil dar lineamientos para valorar la gravedad de la infracción no obstante que es una cuestión muy subjetiva, en la cual tiene primordial importancia el criterio de la autoridad que conoce, y establecer asimismo la forma como se comprobará la capacidad económica, para la cual podría tomarse como base el activo que aparezca del Balance autorizado por auditor en aquellos casos en que se lleve contabilidad, y en aquellas empresas en que no se lleve contabilidad, podría establecerse el activo con una inspección efectuada por dos Peritos en contabilidad del Ministerio correspondiente, para lo cual realizarían un va lúo que debiera constar en Acta firmada por éstos y el propietario o en cargado del establecimiento, y cuando estos últimos se negaren a firmar, deberá dejarse constancia de ello.

Están sujetos a esta sanción los productores, comerciantes o expendedores (término éste que engloba a todos los intermediarios) y funcionarios o empleados públicos que infrinjan la Ley o las Disposiciones -- respectivas del Ministerio.

Esta mención expresa de los sujetos de las sanciones no se encontraba en la Ley anterior, y aunque pueda parecer innecesario, tiene a su favor el haber incluido a los funcionarios o empleados públicos, pues pudiera darse el caso que un Delegado no asentara el Acta de una inspección, o que alterara los datos de la misma para proteger a un infractor, lo que constituiría una infracción grave si tomamos en cuenta su calidad de empleado de Gobierno, cuya misión es velar por el cumplimiento de la ley. En caso de reincidencia por parte de los productores, comerciantes o expendedores, deberá ordenarse la clausura del establecimiento y la cancelación de la matrícula de comercio, así como cualquier concesión o beneficio dado en virtud de una ley, sin perjuicio de la responsabilidad penal que correspondiera al infractor, y en todo caso, la devolución al perjudicado de la cantidad que se haya cobrado en exceso".

Para el caso de reincidencia las sanciones establecidas lógicamente revisten mayor gravedad y consisten en la clausura del establecimiento y la cancelación de la Matrícula de Comercio, y de cualquier concesión o beneficio, las que según el tenor de la disposición, se aplicarán a los productores, comerciantes o expendedores. Con relación a los funcionarios y empleados públicos no estableció sanción por su reincidencia, la cual debería sancionarse severamente por la calidad de las personas infractoras.

Tal como está redactada esta disposición, parece ser que únicamente existe responsabilidad penal en el caso de reincidencia y no cuando se infringe por primera vez, pero si nos remitimos al Código Penal encontraremos que éste sanciona el acaparamiento y la venta a precio il

gal independientemente del número de veces que se hayan cometido tales delitos.

Vemos aquí que no se dijo que debería entenderse por reincidencia, si incurrir nuevamente en la misma infracción, como por ejemplo ser en contrado alterando precios en ocasiones diferentes, o si se entendería por tal el infringir más de una vez la Ley en diferente forma.

Para solventar esta situación debería darse en el Reglamento un -- concepto de reincidencia, haciendo consistir esta en una nueva infracción a la Ley, de cualquier clase que fuere.

Las sanciones establecidas en este Inciso son de aplicación obligatoria para todos los casos de reincidencia, y entre ellas encontramos la clausura del establecimiento, que de aplicarse produciría graves consecuencias en la situación económica del sancionado y de sus - empleados que no podrían continuar laborando. Esta sanción es de suma gravedad, pues implica el cierre de fuentes de trabajo.

Otra de las sanciones señaladas es la cancelación de la matrícula de Comercio, con relación a la cual no se especificó si se refiere a la Matrícula Personal del infractor o a la Matrícula de su empresa.

Según el Código de Comercio, todo comerciante está obligado a tener Matrícula Personal y Matrícula de Empresa y cuando la empresa tiene varios establecimientos, sucursales o agencias deberá obtener Matrícula se parada para cada uno, salvo aquellos casos en que la misma ley exime de - la obligación de obtener matrícula personal o de matricular la empresa, - de acuerdo al monto del activo del comerciante o de la empresa.

Para poder verificar esta cancelación es necesario pues aclarar qué Matrícula debe ser cancelada, en nuestra opinión deberá cancelarse la -

Matrícula de Empresa y en aquéllos casos en que la empresa tuviere varios establecimientos, cancelarse la Matrícula de aquel o aquellos en que hubiere cometido la infracción, no la Matrícula Personal de comerciante por los perjuicios más graves que esto le causaría, como son impedirle ejercer habitualmente el comercio y conllevar la cancelación de la Matrícula de Empresa, ya que de conformidad a los Artículos 427 y 434 No. III del Código de Comercio, el Registrador de Oficio ordenará la cancelación de la Matrícula de Empresa cuando se haya cancelado la Matrícula Personal del propietario, lo que pone a éste en la obligación de enajenarla, no pudiendo continuar ejerciendo sus actividades comerciales, con lo que se le impediría continuar trabajando en su forma y medio habitual, con grave perjuicio económico.

Las sanciones establecidas para el caso de reincidencia, nos parecen de demasiada gravedad para ser aplicadas indiscriminadamente en todos los casos, debería reformarse este artículo, en el sentido de dejar al Ministerio en posibilidad de aplicarlas sólo en casos muy graves, sobre todo de acaparamiento, y estableciendo como sanción para estos casos, el cierre temporal del establecimiento y suspensión de la Matrícula de Empresa o establecimiento en su caso, por el mismo término, el cual debe ser fijado legalmente, procurando que no sea muy prolongado.

Estas sanciones hasta la fecha nunca han sido impuestas por las graves consecuencias que producirían, no sólo a los sancionados, sino a la economía en general, sobre todo al tratarse de establecimientos industriales.

"En caso de cancelación de la Matrícula de Comercio, se remitirá certificación de la Resolución al organismo correspondiente para su ---

debido cumplimiento".

Al imponerse una sanción ordenando la cancelación de la Matrícula - de Comercio, la certificación de dicha Resolución debe remitirse al Registrador de Comercio para que cancele la matrícula correspondiente.

El Código de Comercio al referirse a las causas por las que procede cancelar una Matrícula Personal o de Empresa, no contempla la relativa a la disposición en comento, no obstante ello es procedente por - establecerlo así una ley especial.

"Si el infractor fuere extranjero se comunicará la infracción al - Ministerio del Interior, para la aplicación de lo dispuesto por las le yes migratorias".

Tal como está redactado actualmente el artículo en comento ya no - considera pernicioso al extranjero infractor, sino que únicamente lo - somete a la aplicación de las leyes migratorias, de conformidad a las cuales en los artículos 63 y 67 de la Ley de Migración, si el Ministerio del Interior considera que la presencia del infractor es contraria a los intereses nacionales, podía acordar su expulsión por medio del - procedimiento gubernativo.

La Ley anterior era más explícita en este sentido, por cuanto expresaba que el infractor sería considerado pernicioso para los efectos de la Ley de Extranjería, lo cual podría causar su expulsión del país, decreta da por vía gubernativa, expulsión que verificaría el Poder Ejecutivo.

Art. 5.- "Cualquier persona que tenga conocimiento de hechos que -- constituyan infracción a esta Ley, podrá pronunciarles por escrito para los efectos legales consiguientes ante el Ministerio de Economía, o ante los Gobernadores Políticos Departamentales, cuando fuere el interior de

la República, quienes deberán remitir la denuncia inmediatamente a la Dirección de Fomento y Control de Comercio Interno, bajo la sanción de veinticinco colones de multa si no la remitiera en la siguiente audiencia, aplicándola al Ministerio del Interior sin formación de causa".

La anterior Ley ya contemplada esta denuncia que únicamente podía hacerse ante el Ministerio de Economía, pero al emitirse la última Ley se estableció que debía hacerse por escrito, para evitar que se abusara haciéndose denuncias infundadas, o simplemente para perjudicar al denunciado, pues el hacerla por escrito implica mayor responsabilidad. -- Además se permitió que en el interior de la República pudiera hacerse ante los Gobernadores.

Art. 6.- "Las sanciones serán impuestas por el Ministerio de Economía a través de la Dirección de Fomento y Control de Comercio Interno, con sólo la comprobación del hecho, previa audiencia al interesado por el término de dos días".

El organismo encargado de imponer las sanciones es la Dirección de Comercio Interno, y el procedimiento que se seguirá para tal efecto es sumamente breve, pues la sanción se impone con solo la comprobación del hecho y la audiencia al interesado por dos días.

La disposición no dice como se tendrá por establecido el hecho, por lo que se ha entendido que se establece con el acta de inspección respectiva, la cual puede ser confirmada o impugnada por el interesado en la audiencia que se le concede, en la cual debe presentar u ofrecer la prueba de descargo ya que no existe otro término para ello, después de la cual, haya o no comparecido el interesado, se dictará resolución imponiendo o no la sanción.

Como dijimos antes, y dada la importancia que tiene, sería conveniente que se estableciera los requisitos que debe llenar el Acta aludida, así como las formalidades con que deberá hacerse la cita al interesado, a fin de garantizar que efectivamente tendrá noticia de que se siguen las diligencias en su contra y consecuentemente su derecho a ser oído en las mismas.

Art. 7.- "De la Resolución pronunciada por la Dirección de Fomento y Control de Comercio Interno, podrá el interesado apelar para ante el Ministro de Economía, en el término de tres días contados desde el siguiente de la respectiva notificación.

Introducidos los autos ante el Ministro, éste resolverá dentro de los ocho días siguientes, haya o no comparecido el apelante".

La Ley concede recurso de apelación para ante el Ministro de Economía de la Resolución pronunciada por el Director de Comercio Interno, lo que permite que se rectifique cualquier error en el fallo y que el apelante tenga una nueva oportunidad de defenderse evitando la imposición de la sanción.

El recurso debe interponerse en el término de tres días contados desde el siguiente al de la notificación, el cual una vez introducido ante el Ministro, debe resolverse con la comparecencia o no del apelante, dentro de los ocho días siguientes.

No se establece el procedimiento a seguir para la tramitación de este recurso, ni se remite tampoco al Código de Procedimientos Civiles, por lo que en la práctica ha faltado uniformidad en la tramitación de los recursos que se han presentado. Ante esta situación, el Ministerio ha permitido que los apelantes que comparecen fuera de término, puedan presen-

tar prueba con el objeto de que puedan ser oídos.

No se establece tampoco la obligación de notificar al apelante la admisión o denegatoria del recurso presentado, lo cual sin embargo se ha verificado siempre en los recursos que hasta hoy se han tramitado.

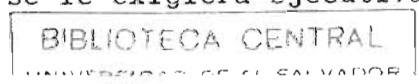
Las dificultades que ocasionan estos vacíos, hacen necesario que se regule el procedimiento a seguir para este recurso, sobre todo en lo relativo a la oportunidad de presentar u ofrecer la prueba, lo que puede hacerse a través del Reglamento, estableciéndose un procedimiento breve, pudiendo señalarse que el apelante debe comparecer ante el Ministro dentro de los tres días siguientes a la notificación de la admisión del recurso, y que al hacerlo debe expresar agravios y presentar u ofrecer la prueba.

Art. 8.- "La certificación de la Resolución que cause ejecutoria, -- tendrá fuerza ejecutiva. El infractor deberá hacer efectiva la multa -- dentro de los tres días siguientes de quedar ejecutoriada la Resolución caso contrario, se remitirá la certificación al Fiscal General de la República, para que la haga efectiva conforme a los procedimientos comunes.

Lo percibido ingresará al Fondo General del Estado".

La Ley no dice cuando la Resolución causa ejecutoria, creemos que sería útil establecerlo, especificando que la Resolución quedará firme --- cuando no se apelere de ella, o se hiciera fuera de tiempo, o cuando fuera dictada por el Ministerio en apelación.

Por otra parte el plazo para hacerla efectiva debería correr a partir de la notificación de haber quedado ejecutoriada la Resolución, pues pudiera suceder que esta causara ejecutoria, pero no fuera notificada, -- y en tal caso no sería justo exigir al sancionado que hiciera efectiva -- la multa dentro de tres días y mucho menos que se le exigiera ejecutiva-



Art. 9.- "Para los efectos de esta Ley, el Ministerio de Economía recibirá la colaboración de las distintas Secretarías del Poder Ejecutivo, Instituciones Oficiales Autónomas, Municipalidades y Cuerpos de Seguridad Pública que sean requeridos; y sus actuaciones cuando fueren delegados para ellos, harán fé, salvo prueba en contrario".

El Ministerio de Economía para el mejor cumplimiento de la Ley podrá pedir la colaboración de los Organismos mencionados en esta disposición, asimismo podrá delegar en ellos determinadas funciones, sobre todo de vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones que dicte de conformidad a la misma, y en este caso las actuaciones que éstos realicen harán fé, es decir se tendrán por ciertas válidas, admitiendo naturalmente prueba en contrario, significa con ello que cuando no haya delegación las actuaciones de estos organismos no tendrán ningún valor.

La aplicación de la Ley que comentamos requiere una gran cantidad de personal y debido a que el Ministerio encargado de su aplicación carece del mismo, es necesario que cuente con la colaboración de distintos organismos, supliendo esta deficiencia, sobre todo en lo que respecta a la labor de vigilancia.

Art. 10.- "Los precios actualmente establecidos de conformidad a Leyes anteriores y demás disposiciones sobre regulación de precios; quedarán vigentes mientras el Ministerio de Economía no emita las nuevas disposiciones y fije los precios correspondientes, de conformidad a la presente."

Al ser derogados por esta Ley, todas las disposiciones anteriores que regulaban la fijación de precios, era necesario establecer que los

precios fijados de conformidad a aquellos continuarían vigentes, mientras no se emitieran nuevas disposiciones al respecto o se fijaran nuevos precios, salvando así el vacío que se podía presentar entre la derogatoria de la Ley anterior y la emisión de los Decretos fijando nuevos precios.

Art. 11.- "Quedan derogados por la presente Ley, los Decretos Legislativos No. 97 del 9 de junio de 1945, publicado en el Diario Oficial No. 130, Tomo 138, del 15 del mismo mes y año y las reformas contenidas en los Decretos No. 18 del 13 de julio de 1946, publicado en el Diario Oficial No. 161, Tomo 141 del 20 del mismo mes y año y No. 191 del 10 de diciembre de 1946, publicado en el Diario Oficial No. 283, Tomo 141 del 21 de diciembre de 1946; Decreto No. 2725 de fecha 6 de octubre de 1958, publicado en el Diario Oficial No. 191, Tomo 181 del 14 del mismo mes y año; Decreto Ejecutivo No. 36, de fecha 21 de junio de 1955, publicado en el Diario Oficial No. 116, Tomo 167, de fecha 23 del mismo mes y año y la Ley Reguladora del Comercio de Medicamentos, promulgada por Decreto Legislativo No. 372, de fecha 3 de septiembre de 1963, publicado en el Diario Oficial No. 168, Tomo 200 de fecha 10 de septiembre del mismo año, reformado por Decreto No. 974 de fecha 9 de octubre de 1964, publicado en el Diario Oficial No. 187, Tomo 205, del 13 del mismo mes y año.

La Ley Transitoria Reguladora de los Precios de artículos de uso o Consumo Interno emitida por Decreto Legislativo No. 306, del 5 de abril de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 68, Tomo 239 del 6 del citado mes y año, y su prorróga emitida por Decreto Legislativo No. 446 del 4 de octubre de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 186, Tomo 241 del 5 del mismo mes y año, continuará surtiendo sus efectos hasta el día que entre en vigencia la presente Ley. A partir de esa fecha también queda derogada; así como cualquier otra Ley o disposición que contrarie esta ley".

Este artículo comprende la parte derogatoria de la Ley, derogó todas las disposiciones anteriores relativas a la fijación de precios, -- acaparamiento y escases, todas las cuales hemos comentado.

Para terminar nos resta decir que es necesario regular los requisitos con los que se harán las notificaciones y citaciones, a que haya lugar en el curso de diligencias seguidas a fin de imponer sanciones, para garantizar el conocimiento de los interesados y su derecho a comparecer a ser oídos.

En nuestra opinión las notificaciones y citaciones deberían hacerse por medio de esquelas que se entregarán personalmente al interesado al que deberá buscarse en el establecimiento donde se hubiere y sólo en caso de no encontrarse a éste, debería dejarse aquella con cualquiera de -- sus parientes o dependientes, y en caso de negativa de éstos a recibirla, fijarla en la puerta del establecimiento.

Asimismo sería conveniente establecer que los plazos mencionados en la Ley se entenderán días hábiles, con lo que se evitarían dificultades a los interesados en las diligencias y aclararía un problema que es objeto de opiniones dispares.

Con relación al acaparamiento, es importante hacer notar que por la naturaleza de éste, la sanción que establece la ley es ineficiente e inadecuada, pues en este caso lo más importante es hacer que los productos -- acaparados salgan al mercado, y sobre esto la ley ha guardado silencio.

Para que en lo futuro puedan sacarse al mercado los productos objeto del acaparamiento debe fijarse el procedimiento necesario.

Para tal fin podría establecerse que una vez comprobado el acaparamiento, se ordenara el decomiso de los bienes retenidos, los cuales debe-

-rían sacarse a la venta a los precios establecidos, todo lo cual debería hacerse a través de un procedimiento breve pues se trata de sacar bienes al mercado para aliviar su escasez, los cuales además podrían ser corruptibles.

Para los efectos de la sanción penal, el Juez que conozca del caso podría verificar inmediatamente una inspección de los bienes acaparados, haciendo un inventario de los mismos, que se agregue al juicio, ya que por las circunstancias especiales del caso y la posibilidad de la destrucción de ciertos bienes, no podrían conservarse.

CONCLUSIONES.-

Nuestro país como la mayor parte de los latinoamericanos, se ha inclinado en los últimos años a una mayor intervención dentro de la actividad económica y así vemos que El Salvador hasta antes de la Constitución de 1950 siguió la tradición liberal, no obstante que ya él Estado había tenido manifestaciones esporádicas de intervención, tales como las regulaciones dictadas con relación a la fijación de precios y acaparamiento.

Después de la Constitución de 1950, la intervención del Estado es más marcada. Los redactores de la misma conservaron su carácter Liberal, y así se continuó reconociendo la libertad de contratación, pero introdujeron algunas disposiciones que restringían y regulaban ciertas libertades, regulando las relaciones entre capital y trabajo, colocando a este último en mejor situación, asimismo se reconoció la propiedad privada en función social y se estableció con carácter de monopolios oficiales la acuñación de moneda, los servicios de correos, de telégrafos y la emisión de billetes, en fin, nuestro régimen constitucional comprendió a partir

de entonces, tanto la tendencia liberal como la intervencionista, con pre dominio de la primera.

En nuestra opinión, la introducción en nuestra legislación de la posibilidad de intervención estatal era necesaria por cuanto la libre competen cia no puede funcionar eficazmente en el mundo económico actual, siendo -- necesario que el Estado intervenga en la actividad económica, pero sólo -- en aquellos casos en que sea indispensable y cuando la misma tenga una finalidad social como limitar abusos, corregir males propios del sistema del libre cambio, o elevar el nivel de vida de la población, por el contrario no creemos que sea conveniente la intervención cuando únicamente tiene -- una finalidad de tipo político.

Esta actividad estatal debe ser planificada aunque sea en forma general, pues medidas estatales esporádicas que se toman para hacer frente a situaciones momentáneas no pueden dar resultados positivos, pues si bien pueden resolver los problemas inmediatos, pueden provocar nuevos problemas o aplazar la verdadera solución de otros.

Con relación a los precios, la intervención del Estado se remonta a 1940, cuando se empezaron a dictar decretos para establecer precios to pes y tomar medidas contra la escasez y el acaparamiento, los cuales sir vieron para enfrentar situaciones transitorias y no fueron aplicados en -- forma permanente.

Los órganos que directamente han venido tomando medidas para evitar el alza de precios y para asegurar la satisfacción del consumidor nacional de artículos de primera necesidad son el Ministerio de Economía, y el de Agricultura y Ganadería, los cuales han desarrollado esta actividad dentro de sus atribuciones ordinarias y con base en la legislación citada en el desarrollo de este trabajo, sobre todo en lo relativo a la

fijación de precios en los últimos dos años, se dictaron numerosas disposiciones administrativas.

Fundamentalmente ha sido la Secretaría de Economía la que directamente ha manejado lo relativo al control de precios y exportaciones y se ha encargado de aplicar las disposiciones relativas a estas materias, incluso ha tenido bajo su dependencia la fijación de los precios de las especialidades farmacéuticas.

Esta labor la ha desarrollado el citado Ministerio en forma casi centralizada, pues como ya dijimos, a él le ha competido todo lo relativo a precios y exportaciones, los cuales han sido manejados más directamente por la Dirección de Comercio Interno y la Dirección de Comercio Internacional, y aunque para alcanzar sus objetivos hubiese sido de mucha utilidad trabajar conjuntamente con el Instituto Regulador de Abastecimientos y otros organismos estatales, no han logrado trabajar coordinadamente, - complementando sus actividades.

A raíz de la crisis de cereales que se originó en 1972, y del alza generalizada de los precios, el Ministerio de Economía a través de la Dirección de Comercio Interno, con base en las leyes dictadas al respecto, se preocupó de fijar precios topes a varios productos, especialmente a los productos básicos y en algunos casos se prohibió la exportación de algunos productos controlados, desplegándose gran actividad por medio de sus Inspectores para lograr que tales precios fueran respetados y cumplidas sus disposiciones, pero a pesar de la buena voluntad mostrada por la autoridad citada, algunos productos continúan vendiéndose a precios superiores, habiéndose originado además el mercado negro de otros bienes esca

sos.

La base de tal actividad ha sido la Ley Transitoria Reguladora de los Precios de Productos de Consumo Interno, y la Ley de Comercialización y Regulación de Precios las cuales han sido de alguna utilidad, - no obstante adolecer de deficiencias.

Estas leyes fueron dictadas con la buena intención de contar con un instrumento que permitiera al Gobierno detener el alza en el costo de la vida, permitiéndole tomar medidas tendientes a evitar el acaparamiento, la especulación y la escasez de los productos de consumo interno. De la última Ley mencionada, actualmente vigente, podemos decir que acertadamente concedió a un solo órgano gubernativo, todo lo relativo a precios, exportaciones e importaciones, centralizando esta actividad en una sola autoridad lo que permite su mejor desarrollo, por otra parte la amplitud de sus disposiciones impide que el Gobierno quede restringido en su actuación en determinadas situaciones.

No obstante la buena intención con que se dictó la ley vigente, en la práctica los resultados no han sido favorables, lo cual se debe a que la misma ha sido una medida aislada, incongruente con el sistema económico imperante, que además no ha contado con la ayuda de medidas complementarias que coadyuven a obtener los fines perseguidos, y por otra parte la autoridad encargada de su aplicación carece del elemento material y humano necesario para una aplicación efectiva, sin olvidar la falta de cooperación que ha habido de parte de los obligados.

Este cuerpo de leyes pese a sus deficiencias y a la poca efectividad que hasta ahora ha tenido, debe conservarse como un instrumento ha - utilizarse en la lucha contra el alza del costo de la vida, sin olvidar

que el mismo no puede de ninguna manera solucionar tal problema por sí solo, ni funcionar eficazmente sino se aplica conjuntamente con otras medidas complementarias y coordinadas, que formen parte de un plan general, coherente y coordinado.

Como hemos expresado en el curso de este trabajo, el control de precios es una cuestión compleja, que para ser efectiva implica una planificación general de la producción y control de la distribución y comercialización de los productos escasos, con base en las necesidades, lo que permitiría mantener una producción y distribución adecuada a la demanda, impidiendo escaseces que eleven el nivel de precios de los productos de -- que se trate, y en aquellos casos en que aún con tales medidas, surgieran desequilibrios que provoquen escasez y alza de precios, podría establecerse la fijación de precios, la cual dentro de un sistema general de control como el expuesto, tiene mayores posibilidades de dar resultados favorables.

Pero tal como se ha venido aplicando el control de precios en nuestro país, sin una cierta planificación previa de la producción y sin control de la distribución y comercialización de los productos escasos, la aplicación de la Ley en comento en el sentido de fijar precios, nada puede hacer para detener el alza de éstos, reduciéndose el control basado en la misma en una simple legalización de aumentos.

Esta planificación general debe comprender la producción de bienes escasos, cuya actividad podría canalizarse a través de una política de incentivos, ya que legalmente no es posible un control directo de la producción, por cuanto no existe ninguna regulación que permita al Estado dar lineamientos con carácter imperativo.

Esto podría obviarse concediéndole dicha facultad al Estado.

Estas leyes fueron dictadas con la buena intención de contar con un instrumento que permitiera al Gobierno detener el alza en el costo de la vida, permitiéndole tomar medidas tendientes a evitar el acaparamiento, la especulación y la escasez de los productos de consumo interno. De la última Ley mencionada, actualmente en vigencia, podemos decir que acertadamente concedió a un sólo órgano gubernativo, todo lo relativo a precios, exportaciones e importaciones, centralizando esta actividad en una sola autoridad lo que permite su mejor desarrollo, por otra parte la amplitud de sus disposiciones impide que el Gobierno quede restringido en su actuación en determinadas situaciones.

No obstante la buena intención con que se dictó la Ley vigente, en la práctica los resultados no han sido favorables, lo que se debe a que la misma ha sido una medida aislada, incongruente con el sistema económico imperante, que además no ha contado con la ayuda de medidas complementarias que coadyuven a obtener los fines perseguidos, y por otra parte la autoridad encargada de su aplicación carece del elemento material y humano necesario para una aplicación efectiva, sin olvidar la falta de cooperación que ha habido de parte de los obligados.

Este cuerpo de leyes, pese a sus deficiencias y a la poca efectividad que hasta ahora ha tenido, debe conservarse como un instrumento a utilizarse en la lucha contra el alza del costo de la vida, sin olvidar que el mismo no puede de ninguna manera solucionar tal problema por sí solo, ni funcionar eficazmente si no se aplica conjuntamente con otras medidas complementarias y coordinadas, que formen parte de un plan general de planificación, coherente y coordinado, estableciéndola en la Ley

de Comercialización y Regulación de Precios que centraliza todo este tipo de actividad estatal; no obstante consideramos difícil que se reforme la Ley en tal sentido por las implicaciones de tipo político que produciría, ya que tal medida no es acorde con nuestro actual sistema económico.

Dicha planificación debe comprender también el control de la distribución y comercialización de los productos mencionados, ya que la primera es de suma importancia para evitar escaseces, con relación a ella se ha dicho que por regla general las escaseces son debidas a mala distribución.

En este sentido debe tratarse de que los productos lleguen a la mayoría de la población, preocupándose por la ubicación geográfica de los centros de distribución, así como de que los precios estén en relación al ingreso del consumidor.

La Ley mencionada no concede expresamente al Estado la facultad de controlar estas actividades, sin embargo el Ministerio de Economía, interpretando en forma amplia el Art. 1, literal b), ha controlado la distribución y comercialización de algunos productos, como el azúcar, cemento y los cueros, productos cuya escasez inicial se agravó por la mala distribución.

No obstante que ha sido posible controlar estas actividades, basándose en una interpretación extensiva de la disposición citada, sería conveniente que tal atribución le sea conferida expresamente al Estado, estableciéndola en la Ley ya citada; creemos que esta reforma, lo mismo que la referente al control de distribución será difícil de efectuar, sin embargo esta última pudiera tener mayores posibilidades de realizarse, debido a que ha hay experiencias en tal sentido.

Antes de terminar nos referiremos a los factores políticos y económicos que inciden en la aplicación de esta Ley. Entre estos factores encontramos los siguientes: El Gobierno al poner en práctica medidas de control en base a la Ley analizada, lo hace con el objeto de luchar contra el alza del costo de la vida a fin de evitar mayores sacrificios económicos a la población, que con la escasez y alza de precios, sobre todo de los alimentos, ve disminuído su ingreso real; asimismo se pretende evitar las consecuentes presiones de los trabajadores para obtener mayores salarios a fin de nivelar sus ingresos, presiones que muchas veces crean verdaderos conflictos de carácter laboral, situaciones que perjudican la economía y crean un descontento general en el público con repercusiones políticas para el Gobierno.

Pese a que estas medidas y la Ley en sí pretenden primeramente beneficiar al público consumidor, éste resiente la aplicación de controles ya que no se encuentra psicológicamente preparado para ello y es causa de la carestía de aquellos productos básicos que las medidas gubernamentales no logran resolver a corto plazo.

Otro factor está constituido por la resistencia de los industriales y comerciantes a la aplicación de esta Ley, quienes ven en estos controles una amenaza a la libre empresa, y un obstáculo a obtener mayores utilidades, volviendo menos rentable sus actividades. Estos temores hacen que dicho sector ataque el sistema de control, presionando para que sea suprimido.

Entre esta pugna de intereses, el Gobierno al aplicar la Ley, debe lograr un equilibrio entre la resolución de los problemas planteados y

los intereses de los productores y comerciantes, en forma que estos últimos no sean perjudicados ocasionando una disminución de la inversión y la producción.

Para terminar podemos señalar las siguientes deficiencias que encontramos a la Ley comentada en el curso de este trabajo, algunas de las cuales pueden subsanarse con la reforma de la misma y otras regularse en el Reglamento respectivo, el cual aún no ha sido dictado, pero está ya siendo elaborado.

Entre estas deficiencias de la Ley vigente podemos señalar:

1.- No se concedió facultades al Ministerio para regular la comercialización y distribución de los productos comprendidos en la misma, la cual es necesario que se le confiera para que pueda regular estas actividades cuando fuere necesario; actualmente esa necesidad es evidente, al grado que el Ministerio de Economía ante la situación de escasez de cemento, azúcar y cueros, para lograr aninorar ésta a través de una distribución adecuada de tales productos, basándose en una interpretación amplia del Art. 1 de la Ley, que le faculta a tomar medidas tendientes a evitar la escasez de productos regulados, ha tomado el control de los canales de distribución y comercialización, fijando además cuotas de consumo a los productos, gobierno y al público; por otra parte se han tomado otras medidas como la importación de cemento y cuero.

En esta labor el citado Ministerio tuvo la colaboración del sector privado y de otras dependencias gubernativas.

2.- No se determinaron los elementos que se tomarán en cuenta para la elaboración de un precio.

Estos elementos deben ser determinados en el Reglamento aunque sea - en forma general, con la salvedad que podrán tomarse en consideración -- otros elementos según la naturaleza del producto.

3.- No se establece qué debe entenderse por acaparamiento, infrac-- ción de suma gravedad, que puede además provocar escasez ficticia de un producto, de mayor gravedad que la alteración de precios, por lo que debe establecerse en qué consiste o al menos cuáles son sus características, para que la autoridad administrativa pueda tipificarlo.

Además debe establecerse el decomiso de los bienes acaparados y dar-- le facultades al Ministerio respectivo para que pueda vender tales pro-- ductos en la forma que considere conveniente, fijando el procedimiento - a seguirse para tal efecto, el cual debe ser breve y no contrariar las - disposiciones del Código Penal que se refieren a esta infracción.-

I N D I C E

Página:

I.	INTERVENCION ESTATAL	1
	1. Sistema de Libre Empresa	
	2. Sistema de Economía Planificada	
	3. Semejanzas y Diferencias fundamentales entre el Sistema de Libre Empresa y el de Economía Planificada	
	4. Objeciones al Sistema de Economía Planificada	
	5. Formas de Intervención Estatal	
	6. Efectos de la Intervención Estatal	
	7. Fines de la Intervención del Estado	
II.	PRECIOS	18
	1. Sistemas de Precios	
	2. Funcionamiento del Mecanismo de los Precios	
	3. Control o fijación de Precios	
	4. Opiniones en favor y en contra del Control de Precios	
III.	EL CONTROL DE PRECIOS EN NUESTRA LEGISLACION	32
	1. Primeras Regulaciones	
	2. Ley Reguladora del Comercio de Medicamentos	
	3. Ley Transitoria Reguladora de los Precios de Artículos de Uso y Consumo Interno	

IV.	LEY DE COMERCIALIZACION Y REGULACION DE PRECIOS	54
	1. Causas que motivaron su promulgación	
	2. Análisis de la Ley	
	3. Crítica	
V.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.	86

B I B L I O G R A F I A

1. Curso de Economía Moderna
Paul A. Samuelson, Undécima Edición, 1964
Aguilar, S.A. de Ediciones, Madrid.
2. Diccionario de Economía
Recopilado por Arthur Seldon y F.G. Pennance
Primera Edición Española Oikos-tan, S.A. Ediciones,
Barcelona, España, 1968.
3. Diccionario de Economía Política
dirigido por Claudio Napoleani,
Ediciones Castilb, S.A., Madrid, 1962.
4. Economía Fundamental
Thomas J. Hailstones,
Editorial Limusa - Wiley, S.A., México 1972.
5. Las Constituciones de El Salvador
Ricardo Gallardo,
Ediciones de Cultura Hispánica, Madrid 1961.
6. Plan de Desarrollo Económico y Social
1973-1977 - Consejo Nacional de Planificación
y Coordinación Económica, San Salvador,
El Salvador, C.A.

L E G I S L A C I O N

1. Constitución Política de la República de
El Salvador, 1950.
2. Constitución Política de la República de
El Salvador, 1962.
3. Decreto Legislativo No. 97 del 9 de junio de
1945, D.O. No. 130, Tomo 138 del 15 de junio
de 1945 y las reformas contenidas en los Decre-
tos No. 18 del 13 de julio de 1946, D.O. No. -
161, Tomo 141 del 20 de julio de 1946 y No. --
191 del 10 de diciembre de 1946, D.O. No. 283,
Tomo 141 del 21 de diciembre de 1946.

4. Decreto Ejecutivo No. 36, del 21 de junio de 1955, publicado en el Diario Oficial No. 116, Tomo 167, del 23 de junio de 1955.
5. Decreto No. 2725 del 6 de octubre de 1958, D.O. No. 191, Tomo 181 del 14 de octubre de 1958.
6. Ley Reguladora del Comercio de Medicamentos, promulgada por Decreto Legislativo No. 372, del 3 de septiembre de 1963, D.O. No. 168, Tomo -- 200 del 10 de septiembre de 1963 y sus refor-- mas. (Decreto No. 97 del 9 de octubre de 1964, D.O. No. 187, Tomo 205 del 13 de octubre de -- 1964).
7. Ley Transitoria Reguladora de los Precios de Artículos de Uso o Consumo Interno; emitida por Decreto Legislativo No. 306, del 5 de -- abril de 1973, D.O. No. 68, Tomo 239 del 6 - de abril de 1973, y su prórroga (Decreto Le-- gislativo No. 446 del 4 de octubre de 1973, D.O. No. 186, Tomo 241 del 5 de octubre de 1973).
8. Ley de Comercialización y Regulación de Pre- cios. Decreto Legislativo No. 455 del 18 de octubre de 1973, D.O. No. 197, Tomo 241 del 23 de octubre de 1973.
9. Ley de Protección al Consumidor (Costa Rica).
10. Ley de Pesas y Medidas
11. Código de Comercio
12. Código Penal.