

U N I V E R S I D A D D E C O N C E P C I O N



REVISTA DE
DERECHO

AÑO XLIII — N° 164

ENERO - DICIEMBRE DE 1976

ESCUELA DE DERECHO

CONCEPCION — CHILE

LA REGULACION JURIDICA DEL MERCADO *

Prof. AUGUSTO PARRA MUÑOZ
Escuela de Derecho, U. de Concepción

I

1. *Introducción.*

Cualquiera sea el sistema económico imperante en un momento determinado, una de sus estructuras fundamentales será el mercado. Naturalmente, entonces, el régimen económico se ocupará de él en forma preferente.¹

Las funciones específicas que se acuerden al mercado, la naturaleza y extensión de las normas jurídicas que lo regularán, serán sin embargo diferentes según el sistema económico de que se trate.²

Sin entrar en disquisiciones terminológicas³, puede afirmarse que en la generalidad de los países occidentales imperan sistemas de economía mixta caracterizados, por una parte, porque la propiedad de las fuentes de riqueza y medios de producción se reparte entre el Estado y los particulares (estructura bisectorial), y de la otra, porque el mercado es el mecanismo básico para el correcto funcionamiento del sistema, pero sujeto a una regulación y una intervención por parte del propio Estado.

El presente trabajo se propone recordar las funciones que en tales sistemas cumple el mercado y describir, objetivamente y en base a nuestra legislación nacional, las normas jurídicas que inciden en su estructura y funcionamiento. Trabajo difícil por la dispersión de las fuentes legales y reglamentarias; polémico, porque no siempre resulta fácil advertir las exigencias de un orden jurídico permanente y la legitimidad de las aparentes contradicciones entre él y una determinada política económica; indispensable, en fin a la hora en que se emprende un reestudio de nuestra legislación económica.

2. *Funciones del mercado.*

Destacaremos sólo aquellas más relevantes y a cuyo respecto existe mayor uniformidad de pareceres.

En primer término, en los sistemas económicos de que nos ocupamos, el mercado orienta y determina las decisiones económicas básicas,

* Ponencia presentada a las segundas Jornadas de Derecho Económico.

¹ Los términos "sistema económico", "régimen económico" y "estructura" se usan en el sentido que les da Lajugie, Joseph: "Los Sistemas Económicos". EUDEBA, 1973.

² En los sistemas socialistas el mercado cumple también importantes funciones. Sobre el particular, Baltra: "Teoría Económica", Vol. II, págs. 191 y ss.; Vega: "Introducción a la Juseconomía", págs. 155 y ss., etc.

³ Se habla de economías de mercado; economía social de mercado; economía mixta de mercado; capitalismo reglamentario, etc. ... para referirse en la práctica a un mismo sistema económico.

esto es, el qué, cuánto y para quién producir. El nos muestra la existencia, volumen y solvencia de la demanda —dato indispensable para el producto—, y pone en evidencia la oferta superabundante o insuficiente.

En segundo lugar, como consecuencia de lo anterior, el mercado hace posible una correcta asignación de los recursos productivos: su aplicación a la satisfacción de necesidades actuales y reales.

En tercer lugar, también por vía consecencial, hace posible una alta eficiencia del sistema económico.

Tales funciones las cumple el mercado no de una manera espontánea o automática, sino mediante el sistema de precios (especialmente si éstos se forman libremente y en las condiciones dictadas por el propio mercado).

3. *¿Qué condiciones debe reunir el mercado para cumplir sus funciones?*

Los economistas clásicos idearon un mercado de "competencia perfecta", caracterizado por el libre acceso a él de productores y consumidores, por la atomicidad de oferta y demanda, por la homogeneidad de los productos que en él se transan, por su transparencia y por la perfecta movilidad de los factores y recursos productivos. Pero ese modelo, abstracto e ideal, no se ha dado ni se da en parte alguna del mundo. Un mercado de esas condiciones, así se sostenía, sólo requiere para cumplir sus funciones de una muy amplia libertad y de la ausencia, ante todo, de intervenciones estatales.

Los mercados actuales son imperfectos; están en mayor o menor grado intervenidos, ora por poderes públicos, ora por poderes económicos privados. Una libertad absoluta, especialmente cuando operan los últimos, sería económica y socialmente inconveniente.

Para que el mercado cumpla debidamente las funciones que el sistema económico le reserva, son indispensables en la actualidad un régimen jurídico que defina su estructura y que contemple mecanismos adecuados para asegurarlas, y una serie de intervenciones estatales, de carácter excepcional, para restablecer el equilibrio o para precaver e impedir trastornos en su funcionamiento.

El primer conjunto de normas debe tener una cobertura general, es decir, alcanzar a todos los mercados y productos. El segundo, en cambio, puede estar reducido a ciertos mercados o productos, cual ocurre por regla general entre nosotros.⁴

Pero esto no es absoluto, pues ni las normas que definen la estructura ni las que permiten intervenciones reguladoras del Estado son uniformes. En efecto, entre las primeras hay algunas de carácter especial que, por ejemplo, condicionan el acceso al mercado a la naturaleza jurídica de la persona⁵ o a un capital mínimo.⁶

⁴En efecto, la mayor parte de las intervenciones estatales contempladas en nuestra legislación desde la dictación del D.L. N° 520, del año 1932, han estado referidas a los artículos de primera necesidad, esenciales o de uso y consumo habituales, como se verá más adelante.

⁵Caso típico es la Ley General de Bancos que exige que las instituciones bancarias se organicen como Sociedades Anónimas.

⁶Un ejemplo reciente lo constituye el D.L. N° 1.638, de diciembre pasado, que exige un capital mínimo a las sociedades financieras.

Entre el segundo grupo de normas la mayor parte limita esas intervenciones a ciertos productos, específicamente a aquellos que tienen la calidad de artículos de primera necesidad, uso o consumo habitual o esenciales.⁷

II

4. Regulación jurídica de la estructura del mercado.

La norma jurídica se propone, en este caso, asegurar o modificar la forma en que el mercado se organiza. Mas específicamente puede decirse, con Wilcox, que tal legislación consagra "acciones estructurales" que pueden tender a "mantener la libre competencia", a "sustituir la competencia por la reglamentación", o a "reemplazar la empresa privada por la empresa pública".⁸

En nuestro país la legislación tiende a asegurar:

- el libre acceso a los mercados;
- la libre competencia; y
- la posibilidad de reprimir, perseguir y sancionar las conductas lesivas al interés social que se dan en el mercado.

5. Libre acceso al mercado.

Libertad que no es sino una expresión de la más amplia y fundamental libertad de iniciativa, que se traduce a su turno en libre empresa y en la libre elección por parte del consumidor (lo que ha hecho hablar a algunos de "soberanía del consumidor" y a otros, incluso Samuelson, decir que los sistemas de mercados funcionan en base a una votación diaria de millones de consumidores).⁹

Tales libertades, directa o indirectamente consagradas por los textos constitucionales, no son sin embargo irrestrictas.

La sociedad prohíbe ciertas actividades, limita y condiciona otras. El ejercicio de estas libertades y de algunos derechos que le son consustanciales, como el de propiedad, por ejemplo, puede transformarse en un serio límite a la posibilidad de acceso al mercado (¿acaso la legislación de marcas y patentes de invención no es una prueba de ello?).

"Tampoco la libertad de elección del consumidor es ilimitada; así como nadie puede vender legalmente drogas estupefacientes, nadie es

⁷Dicho régimen se desarrolló fuertemente a partir del D.L. N° 520. Las sucesivas modificaciones que este texto experimentó, y entre las cuales las más importantes se contienen en el D.F.L. N° 88, de 1953, el D.F.L. N° 173 de ese mismo año, el D.L. N° 1.262, también de 1953; el D.F.L. N° 242, de 1960; el Decreto N° 1.828, de 1962; la Ley N° 16.464, de 1966; la Ley N° 17.006 y el Decreto N° 299, ambos de 1969. Ordenando esta legislación y en uso de las facultades que le confirió el Art. 167 de la Ley N° 16.464, el Presidente de la República dictó el Decreto N° 1.579, de 1966, pero publicado en el Diario Oficial de 27 de enero de 1968. Las citas a todos estos textos las limitaremos, en adelante y en cuanto sea posible, al articulado de este último decreto. El D.L. N° 85 no suprimió estas categorías de artículos, sino que derivó de ellas el sistema de precios. Textos posteriores (los Decretos Leyes N° 211 y 280, entre otros) las siguen usando.

⁸Citado por Billy, Jacques: "La Política Económica", p. 33.

⁹Véase, por ejemplo, Vega, Julio: "Introducción a la Jueconomía", pág. 142; Samuelson, Paul: "Curso de Economía Moderna", pág. 36.

libre de comprarlas y usarlas; además, a todos les está vedado adquirir ciertos medicamentos sin receta del médico autorizado"¹⁰. Y a esas limitaciones pueden agregarse otras no menos significativas.

Convengamos pues en que el Derecho asegura el libre acceso al mercado a productores y consumidores, pero al mismo tiempo enmarca esa libertad, limitándola o reglamentándola conforme al interés social.

6. *La libre competencia.*

No basta con garantizar a la oferta o a la demanda la posibilidad de acceder al mercado. Si se quiere que éste cumpla sus funciones debe garantizárselas, además, la posibilidad de competir libremente en precios, calidades, condiciones de venta, etc. Sólo la sociedad, a través de normas jurídicas precisas y claras, puede limitar lícitamente la competencia.

Así lo han entendido economistas y juristas desde hace bastante tiempo. Bajo el influjo de sus ideas y a partir de la Ley Scherman en Estados Unidos, se ha desarrollado una legislación comúnmente llamada antimonopólica, cuyo objeto es asegurar y defender la libre competencia.

Entre nosotros el D. L. Nº 211 (y antes la Ley Nº 13.305 modificada por la Nº 15.192) crea mecanismos de defensa de la libre competencia y sanciona penalmente a quienes la limitan o atentan contra ella. Es el propio Estado, a través de los organismos instituidos por ese Decreto Ley (comisiones Preventivas Provinciales y Central, Comisión Resolutiva, Fiscalía), el que toma sobre sí esa tarea.

No interesa ahora analizar la legislación mencionada, sino destacar que ella es parte fundamental de la normativa que define y garantiza la estructura y funcionamiento del mercado.

7. *Resguardo de la normalidad en el funcionamiento del mercado.*

El Derecho debe consultar mecanismos que permitan el normal funcionamiento del mercado, sin que con ellos se altere sustancial y permanentemente la estructura del mismo.

Tales mecanismos son de dos índoles: a) medidas reguladoras o correctivas de los desequilibrios socialmente perniciosos que se adviertan en él en un momento determinado; y b) sanción y represión de los actos encaminados a distorsionar su funcionamiento.

Las primeras dan lugar a intervenciones del Estado sobre la oferta, la demanda o los precios, y se analizan en la tercera parte de este trabajo. Las segundas caen en el campo penal y dan origen al llamado delito económico.

El D. L. Nº 280, que contiene la legislación sobre la materia entre nosotros, al sancionar actos tales como el acaparamiento, ocultamiento o destrucción, la negativa de venta o la venta condicionada, de productos esenciales (es decir, "todos aquellos que hayan sido declarados de primera

¹⁰Zamora, Francisco: "La Sociedad Económica Moderna", pág. 79.

necesidad o de uso o consumo habitual", dice el Art. 20 de ese texto), o el lockout empresarial o los actos fraudulentos destinados a alterar la normalidad del abastecimiento de aquellos artículos, está velando por el funcionamiento normal del mercado y por la conservación y eficacia de los principios y normas que lo estructuran.

Es viejo tema de discusión la real eficacia e importancia de este tipo de normas, pero no puede discutirse el rol que a ellas se asigna.

El control de las normas de estructura —tarea que el Estado asume y que en ciertos casos tiende a ampliar¹¹— permite la aplicación de sanciones por vía administrativa y garantiza la oportuna aplicación de las medidas de regulación.

8.— *Otras posibles normas de estructura.*

Garantizar el acceso al mercado, la competencia en condiciones de real libertad, intervenciones del Estado que regularicen el funcionamiento de aquél sin mengua del interés de los particulares y reprimir y sancionar los actos que lo alteran, parece ser una vasta tarea a la que nuestra legislación ha proveído convenientemente.

Pero en algunos sectores se han insertado en la estructura del mercado elementos adicionales. Así, por ejemplo, en el del trabajo se trata en ciertos casos de¹² ordenar la oferta a través de organismos públicos o de alterar los aspectos cualitativos de la misma. Pero tales elementos son propios de la naturaleza del factor de producción o del artículo de que se trate y de los intereses comprometidos en su "comercio" y por lo mismo resulta difícil postular su generalización.

III

9. *Intervenciones estatales sobre el funcionamiento del mercado.*

Las imperfecciones del mercado, las interferencias ilícitas que en él se den, las distorsiones agudas en la oferta, la demanda y los precios, deben ser corregidas por el Estado. Pero tales intervenciones deben tener lugar en el contexto de una legislación que impida la arbitrariedad y garantice la equidad así como la seguridad de los sujetos privados de la actividad económica.

Las intervenciones del Estado en dichos campos pueden ser directas e indirectas. Las últimas, como su nombre lo indica, se valen de medios o instrumentos que no actúan inmediatamente sobre el factor que se trata de afectar; así por ejemplo, un incremento en las remuneraciones o una disminución de los impuestos directos, trae como consecuencia una expansión de la demanda y una presión sobre los precios (en el corto plazo) y la oferta.

¹¹Así, por ejemplo, desde el 11 de septiembre de 1973 se han dictado varios DL instituyendo nuevos controles o vigorizando los existentes. V. gr.: D.L. 597, que crea Superintendencia de Industria Textil. D.L. 1.097 que crea Superintendencia de Instituciones Financieras y Bancos, etc.

¹²Véase el D.L. 1.446 sobre Estatuto de la Capacitación y el Empleo.

Limitaremos este análisis a los medios directos consagrados en nuestra legislación, que hacen posible intervenciones estatales sobre la oferta, la demanda y los precios, respectivamente.

10. *Intervenciones sobre la oferta.*

Deben distinguirse aquellas que afectan al volumen y estructura de la oferta, de las que sólo tienen por finalidad regularizarla.¹³

10.1. La intervención más característica del primer grupo es la imposición por la autoridad (en este caso el Presidente de la República a propuesta del Director de DIRINCO) de la "obligación de producir o elaborar artículos declarados de primera necesidad, en las cantidades, calidades y condiciones" que esa misma autoridad determine (Art. 65 Decreto 1379 de 1966).

Como se advierte, en este caso se imponen a los productores condiciones, calidades y volúmenes que debe alcanzar su producción. Y la infracción de esta obligación puede originar la expropiación de la industria de que se trate y alguna otra sanción pecuniaria o corporal contemplada en la legislación.

No señala la norma las circunstancias bajo las cuales puede ejercerse la facultad a que ella se refiere, debiendo concluirse que basta con que se trate de un artículo declarado de primera necesidad.

10.2. La estructura de la oferta se ve afectada cuando se establece el *estanco*, esto es el monopolio o exclusividad del comercio de un artículo, que la ley o un acto de autoridad reserva a una persona o entidad determinada.

Nuestra legislación contempla la posibilidad de decretar el estanco en dos casos: a) en los de declaración de catástrofe nacional, caso en el cual su duración no puede exceder los treinta días y en que puede versar sobre materiales de construcción, herramientas, alimentos y vestuarios "existentes en la zona afectada por el sismo o catástrofe" (Art. 35 Ley 16.282); y b) respecto de artículos de primera necesidad, cuando simultáneamente se declare el racionamiento de los mismos (Art. 41 Decreto 1379).

En ambos casos el estanco se decreta por el Presidente de la República (pero en el segundo previo informe de la ECA y a propuesta de ella o DIRINCO) y aparece como una institución transitoria y de emergencia. El D. L. 211 exige, además, el informe previo de la Comisión Resolutiva creada por él.

10.3. Pero pueden citarse, además, instituciones cuya finalidad es regularizar la oferta, es decir, eliminar las distorsiones que ella presente en un momento dado, permitiendo el flujo normal de la producción hacia el mercado e impidiendo las maniobras especulativas que puedan darse.

¹³Sobre todas estas medidas pueden verse, entre otras, las obras siguientes: Aramayo: "Régimen Legal del Comercio Interno"; Makluff: "Regulación Jurídica del Comercio"; Santa María: "Manual de Derecho Económico".

En este grupo se insertan medidas tales como la requisición, la intervención, la expropiación en ciertos casos.

10.3.1. Es bien sabido que tanto el D. L. 520, como más tarde el decreto reglamentario 338, del año 1945, consagraron esta institución tanto en relación a la comercialización y venta de artículos de primera necesidad, como en relación a los establecimientos industriales que produjeran ese tipo de bienes (en este último caso la medida no se encontraba en absoluto reglamentada). Nos interesa aquí recordar esta institución sólo en su primer aspecto.¹⁴

Resumiendo la legislación anterior, el Decreto 1379, en su art. 43, números VI y VII, estableció que al Director de la DIRINCO (facultad que éste ha delegado en los Jefes de Oficinas Provinciales) correspondía "requisar y vender por cuenta de sus dueños y a los precios naturales los bienes y artículos esenciales o de primera necesidad y sus materias primas, cuando sean objeto de acaparamiento, ocultamiento, negación de venta u otra forma de especulación..."

Se trata también de una medida de emergencia, por medio de la cual se asume la venta, por cuenta de su propietario, de bienes esenciales para asegurar que éstos lleguen al mercado e impedir que maniobras dañinas al interés general alteren su funcionamiento regular.

10.3.2. La expropiación, al menos como fue consagrada por el D. L. 520 y como ha llegado hasta nosotros a través del Decreto 1379, aparece a primera vista como una sanción, pero no puede negarse que ella tiene también un fin de regulación en cuanto por su intermedio se busca restablecer la normalidad de la oferta.

En efecto, la expropiación procede: a) cuando no se da cumplimiento a una resolución de DIRINCO que le impone al afectado la obligación de producir de una forma determinada; b) el incumplimiento de la obligación impuesta por el Presidente de la República de producir o elaborar artículos de primera necesidad en las cantidades, calidades y condiciones que el decreto respectivo señale; c) el hecho de que productores o distribuidores mayoristas de ciertos productos de primera necesidad, se nieguen injustificadamente a mantener un ritmo normal de producción, mantengan stock ocultos o especulen en los precios, produciendo con ello deficiencias en el abastecimiento de la población; y d) el hecho de que un establecimiento industrial o comercial o una explotación agrícola se mantenga en receso.

En todos estos casos la expropiación —facultativa para la autoridad— debe ser decretada por el Presidente de la República, y si la causal es la última de las indicadas deberá proceder a solicitud de DIRINCO y previo informe favorable del Consejo de Defensa del Estado.

¹⁴Sobre requisiciones es especialmente valioso el material contenido en la Revista Estudios Jurídicos, Vol. I, Univ. Católica de Santiago.

10.4. Como se ha señalado reiteradamente, las instituciones anteriores se encuentran en nuestra legislación desde hace ya bastantes años. Sería erróneo, sin embargo, pensar que la evolución legislativa en esta materia se encuentra detenida. El Estado ha debido asumir la posibilidad de que otras intervenciones sean necesarias, y no ya en relación a artículos esenciales o de primera necesidad, con el fin de preservar la vida de las empresas, lo que éstas representan como fuente laboral y sobre todo la continuidad de la producción. En todos esos casos existe, también, un claro afán regulador, impidiendo alteraciones o trastornos circunstanciales del mercado.

A tal efecto baste recordar los siguientes textos de data reciente:

— el D. L. 676, que introdujo los Arts. 88-1 a 88-4 del Código del Trabajo, en los que se contempla la posibilidad de designar un administrador temporal (con el título de "delegado del Gobierno") en aquellos casos de paralización o despidos colectivos no autorizados;

— el D. L. 1509, que impone la obligación, en ciertos casos, de disponer de la empresa como unidad en caso de quiebra de sus propietarios y faculta, además, al Ministerio de Economía para disponer la continuación del giro en ciertos casos;

— el D. L. 1687, publicado en el D. O. del 25 de febrero del año en curso, que —como lo señala su propio título— "establece normas destinadas a evitar paralización de empresas mediante designación judicial de administradores provisionales". Mientras las normas que contempla este texto tienen como finalidad restablecer la solvencia y evitar la paralización de la empresa, las del texto anterior buscan impedir su desintegración por efecto de la quiebra. Ambos D. L. son, entonces, complementarios.

La diferencia fundamental entre la legislación reciente y la anterior, radica en la mayor cobertura de la primera y en la temporalidad de las medidas que contempla.

10.5. Pensamos que cuando se discute una nueva legislación económica, no deben confundirse dos aspectos: las instituciones jurídicas y sus fundamentos, por una parte, y la forma en que han sido técnicamente consagradas por la otra.

El que se haya hecho en el pasado una aplicación inconveniente de alguna de estas instituciones; el que haya sido manifiesta en algunos casos la indefensión de los particulares frente a la acción de las autoridades, no implica que aquéllas deban derogarse lisa y llanamente, como con liviandad se sostiene por algunos. Tales críticas apuntan no a la institución, sino a la ley y deben ser atendidas mejorando esta última y no suprimiendo aquélla. En verdad como estudiosos del Derecho, no podemos aceptar que existan "resquicios legales" sino leyes deficientes.

Todas las instituciones referidas (tanto las antiguas como las nuevas) han sido concebidas para situaciones de excepción. Muchas de ellas tienen su origen en los períodos de guerra y depresión que ha debido soportar el mundo occidental en el presente siglo. De ahí que su esta-

tuto jurídico deba ser esclarecido y completado, a fin de que ellas no se desvirtúen, no sean usadas como formas de actuar sobre la estructura sino como instrumentos de regularización, y a fin de que el particular no sea víctima inerte de la arbitrariedad administrativa.

Actuar de otra manera sería desperdiciar la experiencia ganada, ignorar que existe un área de conflicto entre el interés del particular (en este caso el productor o el distribuidor) y el interés general y que es función del Derecho precaver ese conflicto y, cuando se manifiesta, solucionarlo resguardando a la vez las exigencias de la justicia y del interés general.

11. *Intervenciones sobre la demanda.*

En este caso son muchísimo más numerosos y claros los mecanismos indirectos de que se valen esas intervenciones. Los más destacables de los directos son los siguientes:

11.1. El racionamiento, contemplado como una posibilidad en nuestra legislación (Art. 41 inc. I Decreto 1379), pero sólo con relación a artículos declarados de primera necesidad.

La crisis energética ha puesto en evidencia, en países de sistema económico similar al nuestro, la vigencia de esta institución, cuyo carácter excepcional nadie podría discutir.

11.2. Tradicionalmente se ha encomendado a organismos estatales la organización y defensa de los intereses y derechos de los consumidores. No se trata, por lo general, de organizar la demanda de determinados productos (bien que nuestra legislación ordena a DIRINCO promover la organización de cooperativas de consumo y de centrales de compra), sino que de transformar a los consumidores en un poder efectivo en el mercado, capaz de controlar calidades y precios y de denunciar las prácticas comerciales inconvenientes.

Parece existir conciencia en nuestro medio acerca de la necesidad de una tal actividad¹⁵. El problema radica en si ella debe recaer sobre el Estado —cual ocurre en México, donde una ley reciente¹⁶ instituyó una Procuraduría para la Defensa del Consumidor— o si debe procurarse que ella corresponda a una organización propia de los interesados, promovida por el Estado.

12. *Intervenciones sobre el precio.*

Las intervenciones anteriores permiten al Estado influir indirectamente sobre los precios. Aparte de ellas, la ley puede facultar a la autoridad para fijar directamente el precio, o para establecer precios máximos o mínimos (también llamados de sustentación).

Nuestro país ha pasado en el último tiempo de un régimen más o menos generalizado de precios oficiales o fijados por la autoridad a

¹⁵Véase Diario "El Mercurio", 13 de marzo de 1977, entrevistas a Fdo. Hamuy y otros.

¹⁶Ley Federal de Protección al Consumidor, Diario Oficial de 22 de diciembre de 1975; comentarios en Revista Comercio Exterior, México, febrero 1976 y julio 1976.

otro en que ese tipo de precios es excepcional. Pocos temas han originado entre nosotros una polémica tan viva y una tan encontrada interpretación de las experiencias como el señalado.

La fijación de precios estaba anteriormente reservada a los artículos declarados de primera necesidad o de uso o consumo habitual o esenciales. El D. L. 83, de octubre de 1973, facultó al Ministerio de Economía para dejar sin efecto todos los precios oficiales anteriores y crear "nuevos regímenes y mecanismos de fijación de precios".

En uso de la facultad mencionada se dictó el D. S. 522, de noviembre de ese mismo año, que instituye un sistema mixto y flexible, en que se conocen precios oficiales, informados y libres, constituyendo estos últimos la regla general y las dos primeras excepciones que requieren de una declaración expresa de autoridad.

El nuevo régimen deja siempre a la DIRINCO amplias facultades de control, a fin de constatar que productores y comerciantes hagan uso adecuado de la libertad de precios (es decir, que no han "establecido en forma abusiva" sus precios) y la autoriza para incorporar artículos a las listas de precios oficiales o informados o para eliminar de ellas los productos que estime convenientes.

Tanto el sistema descrito como el precedente tienen como base concepciones económicas bien definidas. Pero independientemente de ellas es posible afirmar que siempre será necesario, dadas las imperfecciones del mercado, que el Estado intervenga fijando algunos precios y controlando los restantes, y que tales intervenciones estarán orientadas por la necesidad de proteger a los consumidores frente a poderes económicos privados (monopolios) o por la naturaleza de los productos o artículos a que ellas se refieran.

IV

El somero análisis anterior que abarca sólo los aspectos fundamentales de la legislación económica vigente, nos permite dejar planteadas las siguientes cuestiones:

- a) Es un hecho objetivo la existencia entre nosotros de una legislación económica que regula los aspectos más importantes de la organización y funcionamiento del mercado. Dicha legislación debe ser mejorada técnicamente, pero la experiencia lejos de aconsejar su derogación integral hace aconsejable evaluar cuidadosamente cada una de las instituciones que la integran, a fin de decidir sobre su mantención o supresión teniendo presente no tanto la aplicación que de ellas se han hecho como la función que cumplen;
- b) En esta legislación deben separarse dos aspectos: el relativo a la organización y bases de funcionamiento del mercado, y el atinente a las

intervenciones del Estado tendientes a regularizar el funcionamiento mismo del mercado. Aquéllas tienen un carácter más o menos permanente y una cobertura general (sin perjuicio de las necesarias excepciones), éstas en cambio están referidas a hechos circunstanciales y a productos determinados, su aplicación es esporádica y deben consultar mecanismos que —sin imposibilitar la intervención oportuna del Estado— resguarden el derecho de los particulares que resulten afectados;

- c) La legislación en análisis se caracteriza por su dispersión y abundancia. Si se añade a ello que hay diversos organismos públicos con facultades normativas en este campo, y que la transgresión de las normas acarrea fuertes consecuencias penales, parece indispensable una revisión completa de la legislación, una sistematización adecuada y una delimitación clara de las facultades normativas de esos organismos y de las formalidades de publicidad a que quedan sometidas sus resoluciones;
- d) Por su propia naturaleza esta legislación necesita de mecanismos que aseguren su aplicación y que la hagan oportuna y eficaz.
La existencia de un organismo de control, con facultades resolutivas y sancionatorias en los casos de que conozca, es por lo mismo una consecuencia ineliminable de aquélla; y
- e) La defensa de los particulares frente a la acción del Estado a través de dicho organismo debe ser siempre posible. La experiencia indica, en tal sentido, que la sola existencia del Tribunal de Comercio creado por la Ley 17.066 y el procedimiento establecido en ella y el D. S. 299, del año 1969, son insuficientes.