

Septiembre 26 de 1946

37ª REUNION — 35ª SESION ORDINARIA

Presidencia del doctor Ricardo C. Guardo, señor Héctor Sustaita Seeber
y doctor Juan William Cooke

Secretarios: doctores Leonidas Zavalla Carbó y Rafael V. González

Prosecretarios: señor Eduardo Sánchez Terrero y doctor Héctor Raúl Lagomarsino

DIPUTADOS PRESENTES:			
Albrieu, Oscar E.	Cuminetti Correa, Alcides D.	Mántaras, Manuel J.	Sammartino, Ernesto E.
Alvarez, Juan Daniel	Curchod, Amado J.	Mariategui, Angel S.	San Millán, Ricardo Antonio
Alvarez, Néstor	Decker, Rodolfo A.	Marotta, José	Santander, Silvano
Alvarez Pereyra, Manuel	Degreef, Juan Ramón	Martínez Guerrero, Guillermo	Saravia, Teodoro S.
Alvarez Pérez, Vicente	De la Torre, Juan	Mendlando, F. Daniel	Sarmiento, Manuel
Alvarez Vocos, Enrique	Del Carril, Emilio Donato	Messina, Humberto	Sarraute, José Roberto
Allub, Rosendo	Del Mazo, Gabriel	Montes de Oca, Carlos	Sobral, Antonio
Andreotti, Antonio	Dellepiane, Luis	Montiel, Alcides E.	Solanet, Emilio
Antille, Diógenes C.	Díaz Colodrero, Justo	Moreno, José Luis	Sorgentini, Mario Alberto
Aráoz, Ricardo E.	Díaz de Vivar, Joaquín	Mosset Iturraspe, Mario	Sustaita Seeber, Héctor
Arévalo Cabeza, Jabel	Díaz, Manuel M.	Mujica, Rodolfo	Tesorieri, José V.
Argaña, José M.	Dri, Roberto	Noriega, Juan J.	Tommasi, Víctorio M.
Arias, José	Dufau, Juan Adolfo	Obeid, Leonardo	Toro, Ricardo
Ayala López Torres, Francisco	Errecart, Juan A.	Orozco, Modesto V.	Uranga, Raúl L.
Bagnasco, Vicente	Fajre, José Benito	Osinalde, Rafael	Urdapilleta, Oscar C.
Balbín, Ricardo	Fernández, Baltasar S.	Otonello, Benito J.	Vanasco, Julio A.
Barreiro, Carmelo	Fernández, Hernán S.	Palacio, Ernesto	Velloso Colombres, Manuel F.
Baulina, Angel V.	Ferrando, Manuel P.	Pasquini, José P. D.	Vergara, Amando
Benítez, Antonio J.	Ferrer, Modesto	Pastor, Reynaldo A.	Villafañe, José María
Beretta, Eduardo	Fregossi, Luis J.	Peña Guzmán, Solano	Visca, José Emilio
Bertini, Amadeo	Frondizi, Arturo	Perea, Pedro J.	Vischi, Albino
Bonazzola, Romeo E.	Galvagni, Saverio M.	Pérez de la Torre, Horacio	Zanoni, Pedro P.
Boullosa, Emilio M.	Garaguso, Bernardino Hipólito	Petruzzi, Miguel	Zara, Edmundo Leopoldo
Braga, Juan Carlos	Garay, Marcelino S.	Pirani, Antonio S.	Zilny, Mario
Brugnerotto, Juan N. D.	García, Manuel	Pomar, Gregorio	
Busaniche, Julio J.	García Quiroga, Alejandro	Ponce, Angel L.	AUSENTES, CON LICENCIA:
Bustos Fierro, Raúl	Gericke, Carlos Gustavo	Pontieri, Silverio	
Calcagno, Alfredo D.	Giménez Vargas, Francisco	Pueyrredón, Horacio Honorio	Ayerbe, Lázaro Balbino
Cámara, Guillermo F.	González Funes, Tomás	Raño, Eduardo Antonio	Cleve, Ernesto
Cámpora, Héctor J.	Graña Etcheverry, Manuel	Ravignani, Emilio	Ianspolsky, Angel
Camus, Eloy P.	Guardo, Ricardo C.	Repetto, Agustín	Iturraspe, Carlos Alberto de
Candiotti, Alberto M.	Guillot, César Joaquín	Reyes, Cipriano	Jofré, Hernán R.
Casal, Raúl M.	Klix López, Guillermo	Reynés, Leandro R.	Martínez Luque, Enrique
Casas Noblega, Armando	Lareo, Ricardo	Rodríguez de la Torre, Raúl	Polizzi, Juan
Colom, Eduardo	Lasciar, Guillermo F.	Rodríguez, Manuel	
Cooke, John William	Leucinas, José R.	Rodríguez, Nerio M.	AUSENTES, CON AVISO:
Córdova, J. Salvador	Licenga, Félix J.	Rojas, Absalón	
Corvalán, Luciano R.	López Serrat, Oscar	Rojas, Nerio	Kees, Gaspar
Cufre, Orlando H.	Mac Kay, Luis R.	Rossi, José	Letamendi, Balbino (h.)
	Maineri, D. Jacinto	Rouggier, Valerio S.	Ricagno, Roberto
	Matecek, José Enrique	Rubino, Sidney Nicolás	Tejada, Ramón Washington
		Rumbo, Eduardo I.	Valdez, Celestino

SUMARIO

1.—Manifestaciones en minoría.

2.—Asuntos entrados:

I.—Mensaje del Poder Ejecutivo que se
destina a la Comisión de Defensa
Nacional.

II.—Comunicaciones del Honorable Senado.

III.—Comunicaciones oficiales.

IV.—Despachos de comisión.

V.—Peticiones particulares.

VI.—Proyecto de ley del señor diputado
Baulina: Código de Faltas para la Ca-
pital Federal.

VII.—Proyecto de ley del señor diputado
Rojas (N.) y otros: subsidio a la Asocia-
ción Protectora de Animales, Sarmiento.

VIII.—Proyecto de ley del señor diputado
Pérez de la Torre: creación de una

escuela granja en Lima, partido de Zárate, provincia de Buenos Aires.

- IX.—Proyecto de ley del señor diputado **Klix López: subsidio al Club Atlético y Recreativo Luis Jorge Fontana, de Formosa.**
- X.—Proyecto de ley del señor diputado **Klix López: subsidio al Club Náutico de Formosa.**
- XI.—Proyecto de ley del señor diputado **Uranga y otros: subsidio al Club Atlético Porteño y concesión en usufructo a dicho club de un terreno de propiedad municipal.**
- XII.—Proyecto de ley del señor diputado **Galvagni y otros: subsidio a la Asociación Hogar Santa Teresita, de Henderson, provincia de Buenos Aires.**
- XIII.—Proyecto de ley del señor diputado **Martínez Guerrero: crédito para ampliación y habilitación del Colegio Hogar San José, de General Madariaga, provincia de Buenos Aires.**
- XIV.—Proyecto de ley del señor diputado **Curchod: subsidio al Club Náutico de Pescadores, de Río Cuarto, provincia de Córdoba.**
- XV.—Proyecto de ley del señor diputado **Curchod: subsidio a la Asociación Sinfónica Coral de Río Cuarto, provincia de Córdoba.**
- XVI.—Proyecto de ley del señor diputado **Santander: subsidios al hospital Clara y Farmacia Doctor N. Yarcho, de Villa Clara, provincia de Entre Ríos.**
- XVII.—Proyecto de ley del señor diputado **Ravnani: erección de monumento en homenaje a José Mármol, costado por subscripción popular, en la Capital Federal.**
- XVIII.—Proyecto de ley del señor diputado **Díaz de Vivar: pensión a doña Della Meabe viuda de Valenzuela y a sus hijas Carmen Mamerta y María Delia Magdalena Valenzuela Meabe.**
- XIX.—Proyecto de ley del señor diputado **Ponce y otros: pensión a doña Odontina Laguen de Fernández del Moral.**
- XX.—Proyectos de resolución y de declaración de la mesa de la Honorable Cámara:

- 1.—Del señor diputado **Bonazzola y otros: gestión ante el gobierno de España para que se conmute la pena de muerte a varios condenados por actividades políticas.**

- 2.—De los señores diputados **Pastor y Díaz Colodrero: solicitar al Poder Ejecutivo para que remita antecedentes de las conferencias realizadas con misiones inglesas sobre negociaciones referentes a ferrocarriles.**

- 3.—Concédese licencia para faltar a sesiones a los señores diputados **Ayerbe y Martínez Luque.**
- 4.—Integración de comisión.
- 5.—Homenaje al doctor **Héctor María de la Fuente.**
- 6.—Cuestión de privilegio relacionada con la actuación del presidente de la Comisión Nacional de Cultura, planteada por el señor diputado **Rojas (N.).**
- 7.—Proyecto de declaración del señor diputado **Uranga y otros, sobre suspensión de órdenes de desalojo de entidades deportivas que ocupan terrenos municipales en la Capital Federal. Se sanciona.**
- 8.—Proyecto de resolución de los señores diputados **Obeid y Montes de Oca, sobre intervención del Estado en las actividades radiotelefónicas. Pasa a comisión.**
- 9.—Mociones del señor diputado **Mac Kay, de preferencia para despachos de comisión en los proyectos de ley referentes a colaboración del ejército en la lucha contra la langosta, construcción de edificio para Correos y Telecomunicaciones en Lobería y Puán —provincia de Buenos Aires—, obligatoriedad y propaganda de la higiene y creación de un Colegio Nacional en Tafi Viejo, Tucumán. Se aprueban.**
- 10.—Mociones del señor diputado **Mac Kay, de preferencia para el proyecto de ley sobre derogación de la ley de residencia 4.144 y para el despacho de la Comisión de Asuntos Municipales en el proyecto de resolución sobre normalización del gobierno de la ciudad de Buenos Aires y cesantía de empleados municipales.**
- 11.—Indicación del señor diputado **Aráoz, sobre trámite del proyecto de ley de creación de la Dirección General de Irrigación.**
- 12.—Consideración del despacho de las comisiones de Legislación Penal y de Asuntos Constitucionales en los proyectos de ley referentes a represión de monopolios y trusts.

—En Buenos Aires, a los veintiséis días del mes de septiembre de 1946; siendo las 15:

12

REPRESION DE MONOPOLIOS Y TRUSTS

(Orden del día número 99)

Honorable Cámara:

Vuestras comisiones de Legislación Penal y de Asuntos Constitucionales, en mayoría, han considerado el proyecto de ley en revisión y el presentado por los señores diputados John William Cooke y Modesto V. Orozco, referentes a represión de los monopolios y trusts; y, por las razones que expresa el informe que se eleva adjunto y las que agregará el señor miembro informante, os aconseja en su reemplazo la sanción del siguiente

PROYECTO DE LEY*El Senado y Cámara de Diputados, etc.***I***Monopolio, actos de monopolio o tendientes al monopolio*

Artículo 1º — El que participare, por sí o por interpósita persona, en consorcio, pacto, coalición, combinación, amalgama o fusión de capitales tendientes a establecer o sostener el monopolio y lucrar con él en uno o más ramos de la producción, de la industria, del transporte terrestre, aéreo, fluvial o marítimo, o del comercio interior o exterior, en todo el territorio nacional o en uno o más lugares del mismo, incurrirá en las sanciones de la presente ley por el solo hecho de la participación.

Art. 2º — Consideráanse especialmente actos de monopolio o tendientes a él, a los fines de las sanciones de esta ley:

- a) Los que dificulten o se propongan dificultar a otras personas, físicas o ideales, la libre concurrencia en uno o más ramos de la producción, de la industria, del transporte terrestre, aéreo, fluvial o marítimo, o del comercio interior o exterior;
- b) Los que mediante la obstrucción del comercio interno o internacional, la interferencia en la eficiencia máxima de la producción o maniobras tendientes a impedir precios de competencia leal para los consumidores, aumenten o se propongan aumentar arbitrariamente las ganancias de quien o quienes ejecuten tales actos, sin proporción con el capital efectivamente empleado;
- c) Los convenios para repartirse, en beneficio de determinadas personas físicas o

ideales, todo o parte del territorio nacional, como mercados exclusivos para determinados productos o servicios y respecto de cualquier derecho, sobre esos productos o servicios, con el propósito de suprimir la competencia, producir el alza o la baja de los precios, o imponer un precio fijo respecto a los derechos relativos a esos productos o servicios;

- d) Los convenios para limitar la producción o elaboración de uno o varios artículos o productos, o la prestación de uno o varios servicios, con el propósito de dificultar la libre concurrencia o impedir precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;
- e) Los convenios que exijan del comprador no comprar de otro vendedor;
- f) Los convenios que exijan del comprador o locatario de un artículo o producto, o del usuario de un servicio, como condición necesaria para obtener ese producto, artículo o servicio, la adquisición, arrendamiento o utilización de otros artículos, productos o servicios;
- g) Los convenios que impongan al revendedor un precio determinado de reventa, cuando los artículos o productos no se encuentren protegidos por una marca o patente de invención;
- h) La destrucción de materias primas, de productos agropecuarios o industriales en cualquier grado de elaboración o producción, o la destrucción de los medios destinados a extraerlos, producirlos o transportarlos, tendiente a provocar el alza de los precios, suprimir o dificultar la libre concurrencia o impedir precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;
- i) El abandono de cosechas, cultivos o plantaciones, o de productos agrícolas o ganaderos, el paro de fábricas, usinas u otros establecimientos industriales, el cese de la explotación de yacimientos mineros, con el objeto de provocar el alza de los precios, suprimir o dificultar la libre concurrencia o impedir precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;
- j) El acaparamiento, substracción al consumo en cualquier forma, o convenio para no vender, con el propósito de determinar el alza de los precios de las materias primas, artículos manufacturados o productos de cualquier naturaleza destinados a la alimentación, vestido, vivienda, materiales de construcción, alumbrado, calefacción, sanidad y cualesquiera otros que afecten las condiciones de vida o el trabajo y el transporte de di-

chas cosas, tengan o no precio máximo de venta fijado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de atribuciones conferidas por otras leyes;

- k) La venta de cosas o la prestación de servicios sostenida por debajo del precio de costo, no tratándose de artículos deteriorados o en liquidación, siempre que tengan por objeto impedir la libre concurrencia;
- l) La intervención de la misma persona, física o ideal, en funciones de dirección, gerencia o administración de diferentes compañías o sociedades, o administración o gerencia de una y dirección de otra u otras, cuando esta vinculación pueda conducir al monopolio, a la restricción o supresión de la competencia o a la eliminación de precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;
- m) La adquisición directa o indirecta que una persona física o ideal realice de todo o parte de las acciones o cuotas de capital de otra persona ideal, cuando esa adquisición tenga por objeto constituir un monopolio, restringir o suprimir la competencia o eliminar los precios de competencia leal para los consumidores o usuarios.

II

Sanciones

Art. 39 — La comisión de los hechos previstos en el artículo 19 o en cualesquiera de los incisos del artículo 29 de esta ley, dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

- 19 Cuando el hecho haya sido cometido por personas físicas: prisión de uno a seis años o multa de dos mil a un millón de pesos. En caso de reincidencia, se podrán imponer ambas penas conjuntamente;
- 29 Cuando el hecho haya sido cometido por los directores, administradores, gerentes, mandatarios, gestores o miembros de una o varias personas de existencia ideal, con los medios o recursos facilitados por la misma u obtenidos de ella con tal fin, de manera que el hecho resulte cumplido en nombre, con la ayuda o en beneficio de la persona ideal, se impondrá:

- a) Multa de dos mil a un millón de pesos que será aplicada solidariamente sobre el patrimonio de la persona ideal y sobre los patrimonios particulares de los directores,

administradores, gerentes, mandatarios, gestores o miembros que hayan participado en la comisión del hecho punible;

- b) Prisión de uno a seis años que será aplicada a los directores, administradores, gerentes, mandatarios, gestores o miembros que hayan participado en la comisión del hecho punible.

Art. 49 — Las personas físicas o de existencia ideal condenadas a pena de multa, en ningún caso podrán gozar del beneficio del artículo 26 del Código Penal.

Art. 59 — Serán declaradas reincidentes, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50 del Código Penal, las personas físicas o ideales que, condenadas a penas pecuniarias por sentencia firme en virtud de los hechos previstos en esta ley, cometieren un nuevo delito de la misma naturaleza.

Art. 69 — Las sanciones del artículo 39 se elevarán al doble cuando el hecho haya sido cometido hallándose la Nación en estado de guerra.

Art. 79 — Podrán imponerse como sanciones complementarias, las siguientes:

- a) La pérdida de las concesiones, privilegios o prerrogativas de que gozare la persona física o ideal;
- b) El retiro de la personería jurídica;
- c) La cancelación de la inscripción en el Registro Público de Comercio, cuando se trate de sociedades comerciales sin personería jurídica;
- d) La inhabilitación especial de tres a diez años, si se tratare de personas físicas que ejercen el comercio;
- e) La inhabilitación absoluta, si se tratare de funcionarios públicos.

III

De la Oficina de Investigaciones Antimonopolistas. — Creación y organización

Art. 89 — A los fines determinados por esta ley, créase la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas, que funcionará como organismo autárquico dependiente del Ministerio de Hacienda.

Art. 99 — La Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas se compondrá de un presidente, dos directores y del personal técnico y administrativo que determine la ley general de presupuesto de la Nación.

El presidente será nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Deberá ser argentino y reunir las condiciones requeridas para ser miembro de la Corte Suprema de Jus-

ticia de la Nación, gozando de iguales prerrogativas en cuanto a duración en el cargo, remuneración y causas y procedimientos de remoción. El desempeño del cargo será incompatible con toda otra actividad profesional, comercial, industrial o financiera.

Art. 10. — Los directores serán nombrados por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado, debiendo ser argentinos, mayores de treinta años de edad, poseer título de abogado o doctor en ciencias económicas, durando seis años en sus funciones y pudiendo ser reelectos. El desempeño del cargo estará sujeto a las mismas incompatibilidades que las establecidas en el artículo anterior y percibirán la remuneración que fije la ley general de presupuesto de la Nación, la que no podrá ser disminuída mientras duren en el ejercicio de sus funciones.

Art. 11. — El personal técnico y administrativo será designado por concurso de oposición y títulos.

Obligaciones y facultades

Art. 12. — Serán obligaciones de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas:

- a) Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley;
- b) Promover las investigaciones que solicite cualesquiera de las Cámaras del Congreso de la Nación sobre cuestiones relacionadas con la presente ley, e informar su resultado;
- c) Proponer al Poder Ejecutivo las medidas necesarias para la defensa de la economía nacional en cuanto ésta resulte o pueda resultar afectada por actos o maniobras de monopolios internacionales;
- d) Proyectar los reglamentos y normas necesarias para el mejor cumplimiento de las facultades de contralor e investigación conferidas en los artículos 13 y 14 y someterlos al Poder Ejecutivo para su aprobación;
- e) Elaborar anualmente su presupuesto y someterlo a la aprobación del Poder Ejecutivo;
- f) Redactar la memoria anual informando sobre la labor cumplida y proponer al Poder Ejecutivo las reformas legislativas que la experiencia en la aplicación de la presente ley aconseje.

Art. 13. — Para la investigación de actos reprimidos por esta ley, cuando mediare denuncia o se tuviere sospecha fundada de su comisión por cualquier persona física o ideal, la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Requerir informaciones generales o especiales y realizar indagaciones sobre las actividades de las personas investigadas;
- b) Establecer y controlar existencias, comprobar orígenes y costos de materias primas, productos y artículos, en cualquier estado de su elaboración o comercialización;
- c) Crear y organizar registros permanentes o especiales de las personas físicas o ideales sometidas a investigación;
- d) Solicitar directamente de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, informes, estadísticas, documentos y otros datos vinculados con la investigación.

Art. 14. — Si en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 13, la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas reuniera indicios o presunciones de la existencia de actos reprimidos por la presente ley, procederá a instruir sumario administrativo, a cuyo efecto queda facultada para:

- a) Citar y hacer comparecer, con el auxilio de la fuerza pública si fuere necesario, a las personas de quienes considere procedente recibir declaraciones y a las que deban ser careadas o reconocidas en rueda de personas;
- b) Realizar pericias técnicas en toda clase de libros, papeles, correspondencia y documentos de las personas y entidades mencionadas en el artículo 13;
- c) Si en el ejercicio de las atribuciones consignadas en el artículo anterior y en el presente fuera necesario detener a personas sospechadas o que se nieguen a prestar declaración, practicar allanamientos, secuestros, registros o inspecciones de oficinas, libros, papeles, correspondencia o documentos de las personas o entidades mencionadas en el artículo 13, el juez competente deberá expedir las órdenes de detención o allanamiento, verificando previamente si el procedimiento guarda relación con la naturaleza de los hechos investigados. Tales órdenes no serán necesarias para los allanamientos y secuestros en edificios o lugares públicos, y en negocios, comercios, locales, centros de reunión o recreo, y establecimientos industriales y rurales abiertos al público, con excepción de las partes destinadas a habitación o residencia particular;
- d) Requerir el concurso de la fuerza pública para ejercitar las facultades mencionadas precedentemente.

Art. 15. — Terminado el sumario administrativo, si de sus conclusiones resulta indicio vehemente o semiplena prueba del hecho investigado, la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas iniciará querrela ante el juez competente.

El presidente designará, en cada caso, el funcionario que lo representará en la querrela y que deberá mantenerla en todas las instancias.

Art. 16. — Las atribuciones y facultades acordadas a la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas podrán ejercitarse en cualquier lugar de la República cuando los hechos investigados dificulten o perjudiquen, o puedan dificultar o perjudicar el comercio interjurisdiccional. Se entiende por comercio interjurisdiccional el que se realiza con las naciones extranjeras, el de las provincias entre sí, el de una provincia a un territorio nacional, a un puerto o a la Capital Federal y el de éstos a aquélla.

Art. 17. — Las provincias podrán celebrar convenios con la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas. De acuerdo a los mismos, ésta última podrá ejercitar todas o parte de las funciones que le atribuye la presente ley, en jurisdicción de la provincia contratante, para la investigación o represión de hechos que afecten al comercio local.

El convenio será previamente autorizado por el Poder Ejecutivo nacional y estipulará la contribución pecuniaria de la provincia para costear los gastos que se originen.

IV

Procedimiento judicial

Art. 18. — El sumario administrativo instruido en las condiciones establecidas en esta ley, constituirá la base del proceso judicial y se elevará al juez competente ante quien se formule la querrela.

El juez dispondrá la ratificación o ampliación de las diligencias realizadas en el sumario administrativo y las medidas que considere pertinentes para completar la investigación.

Cumplidos estos trámites, que no podrán insumir un plazo mayor de noventa días contados desde la deducción de la querrela, el juez dictará la prisión preventiva o el sobreseimiento que corresponda.

Art. 19. — En el auto de prisión preventiva se decretará, además, el embargo de los bienes particulares de los procesados y el de las mercaderías, valores y demás bienes de las personas ideales implicadas, en cantidad suficiente para garantizar la pena pecuniaria y la efectividad de las responsabilidades civiles.

El embargo no podrá ser substituído sino por caución real.

Art. 20. — Cumplidos los trámites prescritos en los artículos 18 y 19, se aplicarán a la substanciación ulterior del proceso las normas establecidas en el Libro Tercero del Código de Procedimientos en lo Criminal para la justicia federal y los tribunales de la Capital y territorios nacionales.

Art. 21. — En todo proceso judicial por delitos reprimidos por esta ley, el ministerio fiscal deberá poner los hechos denunciados en conocimiento de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas a los efectos de su intervención en el proceso.

V

Disposiciones complementarias

Art. 22. — Los jueces federales conocerán en todas las causas por violación a la presente ley, cuando los hechos denunciados afecten o puedan afectar el comercio interjurisdiccional, siendo competente para entender en las mismas el juez de sección en cuyo distrito se haya cometido el hecho o se encuentre instalado el principal domicilio o asiento de los negocios o el domicilio real de cualquiera de las personas imputadas.

Cuando el hecho corresponda a la jurisdicción de la Capital Federal, serán competentes los jueces del crimen del fuero ordinario.

Art. 23. — La prescripción de la acción y de la pena por los delitos previstos en esta ley, se operará a los seis años, aunque la pena sea de multa.

Durante la tramitación del proceso judicial, quedará suspendida la prescripción de la acción, que no se extinguirá por el pago voluntario del máximo de la pena pecuniaria que corresponda.

Art. 24. — El que, en forma accidental o permanente, participe en el ejercicio de las facultades de investigación y verificación establecidas en la presente ley, incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 156 del Código Penal, si divulgare actuaciones o procedimientos de la investigación. Esta infracción dará lugar al ejercicio de la acción pública.

Art. 25. — La expresión «persona de existencia ideal» o «persona ideal» usada en la presente ley, comprende todo sujeto de derecho que no sea persona física, tenga o no personería jurídica, ya sea que revista la forma de sociedad o simple asociación, que sus objetivos sean comerciales o civiles y se halle o no inscrita o autorizada para funcionar como tal. Comprende también las agencias, representaciones, sucursales o filiales de personas ideales de derecho público o privado, domiciliadas fuera del territorio nacional.

Quedan excluidas del concepto expresado las personas jurídicas de existencia necesaria a que se refieren los incisos 1º a 4º del artículo 33 del Código Civil.

Art. 26. — No están comprendidos entre los actos reprimidos por esta ley los que sean propios de asociaciones de obreros o empleados que persigan mejoras en las condiciones de trabajo o en su retribución.

VI

Disposición transitoria

Art. 27. — Dentro de los treinta días de su designación, el presidente y los directores de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas, elevarán al Poder Ejecutivo el presupuesto del primer ejercicio anual, incluyendo en el mismo los sueldos del personal técnico profesional, administrativo y de servicio y maestranza, y los gastos generales de la primera instalación, alquiler, movilidad y viáticos.

Art. 28. — Derógase la ley 11.210.

Art. 29. — Comuníquese, etc.

Sala de la comisión, 18 de septiembre de 1946.

John William Cooke. — Manuel Graña Etcheverry. — Emilio Ravignani. — Angel V. Baulina. — Romeo E. Bonazzola. — Mario Mosset Iturraspe. — Guillermo Klir López. — Alejandro García Quiroga. — Ricardo Balbin. — Eduardo Beretta.

En disidencia parcial con el despacho de la mayoría, proponen:

Supresión de los artículos 8º, 9º, 10, 11 y 27.

Artículo 12. — Substituir su encabezamiento, por el siguiente:

«Corresponderá al Poder Ejecutivo de la Nación, o al organismo administrativo que él determine:»

Inciso c): Suprimir las palabras «al Poder Ejecutivo».

Inciso d): Suprimir la frase «y someterlos al Poder Ejecutivo para su aprobación».

Inciso e): Suprimirlo.

Inciso f): Suprimir las palabras «al Poder Ejecutivo».

Artículo 13. — Substituir las palabras «la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas», por las siguientes:

«El Poder Ejecutivo de la Nación o el órgano que él determine.»

Artículo 14. — Substituir las palabras «la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas», por las siguientes:

«El Poder Ejecutivo de la Nación o el órgano que él determine.»

Artículo 15, artículo 16 y artículo 20. — Substituir las palabras «la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas», por las siguientes:

«El Poder Ejecutivo o el órgano en quien delegue las funciones de que tratan los artículos 12 y 13.»

Artículo 27. — En substitución del mismo, el siguiente:

«Las disposiciones de esta ley no serán aplicables a los convenios, pactos, combinaciones, amalgamas o fusiones de capitales cuya finalidad sea dedicarse exclusivamente al comercio exterior de la República y actúen en defensa de la economía nacional, lo que será establecido previo informe del Banco Central de la República Argentina.»

Artículo 28. — Agregar, como segundo apartado, el siguiente:

«Ratificase y dase fuerza de ley al decreto 15.810 hasta la fecha de la promulgación de esta ley, desde la cual quedará derogado.»

Sala de la comisión, 18 de septiembre de 1946.

Manuel Graña Etcheverry. — Eduardo Beretta.

Despacho de la minoría

Honorable Cámara:

Vuestras comisiones de Legislación Penal y de Asuntos Constitucionales, en minoría, han considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado y el de los señores diputados John William Cooke y Modesto V. Orozco, referentes a represión de los monopolios y trusts, y, por las razones que dará el señor miembro informante, os aconseja la aprobación de la sanción del Honorable Senado, con las siguientes modificaciones:

Artículo 1º — Suprimir el encabezamiento del mismo y, modificado como se indica a continuación, pasarlo a artículo 18, como transitorio:

«Ratificase y dase fuerza de ley al decreto 15.810/946 hasta que entre en vigencia la presente.»

Suprimir las palabras que figuran entre paréntesis: «(trusts, holdings, cartels, rings y corners o cualquiera otra denominación castellana o foránea)».

Substituir la palabra «tráfico» por «transporte».

Artículo 2º — Suprimir las palabras «sin proporción con el capital efectivamente empleado».

Artículo 4º — Intercalar en el segundo apartado, después de «Las sanciones», las palabras «de multa».

Inciso b) Suprimir las palabras «y extrañamiento del país después de cumplida la condena».

Inciso c) Suprimirlo.

Artículo 18. — Pasa a ser artículo 19.

Sala de la comisión, 18 de septiembre de 1946.

Luciano R. Corvalán. — Guillermo F. Cámara.

Informe del despacho en mayoría

Coincide mi carácter de miembro informante de la mayoría de las comisiones de Legislación Penal y de Asuntos Constitucionales, con el de autor del proyecto presentado a la Honorable Cámara sobre la materia del despacho. Las referidas comisiones después de un detenido estudio, realizado en numerosas reuniones conjuntas, han resuelto aprobar las directivas de ese proyecto, modificando la sanción venida en revisión del Honorable Senado, de manera que, con diferencias que no hacen a lo fundamental, adoptan en líneas generales el articulado que, juntamente con el diputado Orozco, entregamos a la consideración de la Honorable Cámara.

Esas circunstancias me permiten reproducir, como informe, los fundamentos que acompañaron al proyecto de ley aludido, que se insertan a continuación.

Los precios de las cosas que se compran en el mercado o que se traen cada día de las ciudades han sobrepasado todos los límites, de tal suerte que el afán desatado de ganancia no se atempera ni por las cosechas abundantes ni por el exceso de mercancía... El latrocinio merodea por todas partes... Esta voracidad tiene que encontrar un tope en nuestra ley.

(Del preámbulo de un edicto de Diocleciano.)

ACLARACION

Los fundamentos del proyecto que sometemos con mi compañero Orozco a la consideración de nuestros colegas, son el resumen de parte de un trabajo que versaba sobre delitos económicos y que hubiese tenido como resultado la presentación de una serie de proyectos de ley que, a mi juicio, habría servido de base para dotar al país de la adecuada legislación protectora del orden público económico.

El Honorable Senado de la Nación ha sancionado, con fecha 19 de julio del corriente año, un proyecto de ley llamado de «Represión de trusts y monopolios», lo que ha motivado:

1º — Que considerando que la sanción del Honorable Senado no resuelve los problemas que plantea la aplicación de la ley 11.210, pospusiese, en orden a razones de urgencia, la preparación de aquel plan general, para redactar el presente proyecto;

2º — Que, en consecuencia, siguiera las aguas de la antigua ley 11.210 —no obstante considerar que tal vez ella podría ser substituida con ventaja por un instrumento legal de otra estructura— a fin de po-

nerme en la actitud práctica que permita obtener una sanción rápida del proyecto venido en revisión, que procuro mejorar en algunos de sus aspectos esenciales;

3º — Que debiera sacrificar, por lo tanto, algunos puntos de vista doctrinarios sobre la posición de la «libre competencia» en la economía moderna y, por supuesto, todo aquello que en mi trabajo se relacionaba con la parte política y filosófica de dicho tema.

I

LA REALIDAD ECONOMICA ARGENTINA

Un planteo exacto de la realidad argentina no puede estar dissociado de la realidad internacional.

Actualmente la organización política, económica y social del mundo tiende a transformarse totalmente. Por falta de una perspectiva, no podemos aún entrar en sus detalles, pero ya se avizoran sus rasgos esenciales. La terminación de la guerra, iniciada realmente hace más de treinta años, nos permite observar los perfiles de la transformación, de la que nuestro país no podrá evadirse ni aislarse.

A través de las tendencias en formación, se entrevé la futura constitución de muy pocos y poderosos imperios, distribuyéndose el dominio del mundo dentro de sus respectivas zonas de influencia.

La industrialización que caracteriza nuestra época y, en consecuencia, las grandes concentraciones financieras, han creado un nuevo tipo de organización política, económica y social. Nosotros no podemos seguir girando alrededor de conceptos de una política que en la realidad actual del mundo ya no tienen vigencia, ni continuar utilizando fantasmas que pertenecen a un mundo fenecido. La estrategia y la táctica del Estado debe ser renovada totalmente, para ajustar sus principios y su conducción a los tiempos nuevos, a fin de poder resistir y hacer frente con éxito a los embates que han de depararnos las circunstancias.

Debemos, pues, operar con dispositivos y principios que se ajusten a la realidad del mundo en transformación.

El país —en sus aspectos políticos, sociales y económicos— exige un plan de acción esencialmente práctico, factible y de inmediata ejecución. Para ello debe desecharse toda teorización y todo intelectualismo que conduzca a espectaculares programas, fáciles de exponer en el papel, pero absurdos, inoperantes o peligrosos en la práctica.

Basado en tales premisas, un plan de acción real y efectivo, en los momentos actuales, debe estar encuadrado en los auténticos medios y posibilidades del Estado y respetando los principios constitucionales y el ordenamiento jurídico.

Dentro de ese plan de acción ocupará un lugar destacado una ley que reprima en forma eficaz las concentraciones monopolistas.

Pero no sólo es labor del Parlamento la preparación de los dispositivos que han de defender y fomentar nuestra economía.

Es también una labor en la que la opinión pública del país no puede estar ajena. La Nación necesita una conciencia pública económica. La tiene, pero en forma inorgánica y carente de orientación.

No es posible que en la apreciación de los hechos mundiales, continuemos estando en retardo.

Debe subsanarse, definitivamente, esta suerte de incapacidad o de indiferencia para los problemas económicos. Incapacidad o indiferencia debida en gran parte, a que el país no contó con cuadros dirigentes convenientemente organizados para trazar una política de alto vuelo, una política capaz de abarcar un ciclo histórico, una política, en fin, propia, auténtica, argentina.

El dominio de los países imperialistas sobre los países coloniales, se basa, sobre todo en que aquéllos poseen una *técnica y un armamento inmensamente superiores*. Pero existe otro factor importantísimo, que nunca ha sido valorado, y es el de que en la lucha política, en la lucha diplomática, en la lucha económica, *también se mantiene la desproporción*. Los países imperialistas son conducidos por clases dirigentes poseedoras de una técnica y un bagaje conceptual inmensamente superior al que poseen las clases dirigentes de los países económicamente coloniales o semicoloniales —según la clásica definición de Lenin, en *Imperialismo, última etapa del capitalismo*— que sólo manejan un arsenal de ideas y conceptos políticos anticuados e inútiles.

Es en cierta forma una lucha entre quienes combaten con arcos y flechas y quienes combaten con armas de fuego.

Mientras los dirigentes imperialistas están en la realidad de los hechos, los dirigentes coloniales siguen poseyendo el viejo armamento retórico de conceptos que dejaron de ser.

Debemos, pues, llegar a un ordenamiento claro y preciso de los conceptos y hechos que dirigen y orientan la actual economía mundial.

Y quien dice hoy en día economía mundial, dice también política mundial.

Es en base a estos fundamentos que puede afirmarse que la posición actual de la Argentina debe partir, para su exacta ubicación y su auténtica solución, de estos dos principios:

- 1º La gravitación de lo internacional sobre lo nacional;
- 2º La primacía de lo económico sobre lo político.

En ciertos y generalmente desgraciados momentos, y éste es uno de ellos, la economía sostiene todo el peso de la historia.

Casi todos los problemas nacionales del presente tienen su origen real en los dos principios enunciados.

Quien no comprenda su importancia y su gravitación, estará fuera de toda realidad actual. Será seguir usando el arco y las flechas contra las armas de fuego de los sistemas en vigencia.

La economía constituye una unidad mundial. Ningún país puede disociarse ni substraerse a su mecanismo universal. Scot Nearing, en su libro *La próxima etapa*, decía: «Los acontecimientos que acompañaron a la revolución industrial hicieron del mundo entero una red económica de mallas estrechas. Mientras no se comprenda cabalmente este hecho, y no se haga de él la base del ideario de la reconstrucción mundial, no habrá solución duradera de los problemas mundiales».

La Argentina no puede disociarse ni substraerse de la economía mundial.

Pero si esta interdependencia «económica» es evidente, hay otro hecho más evidente aún y es que su imagen no se refleja en la organización «política» del mundo.

La realidad económica del mundo actual no está constituida por los Estados nacionales, que figuran en los mapas clásicos, sino por grupos de Estados en cada uno de los cuales domina una gran potencia imperialista —al margen de su forma de gobierno— y que abarcan un número más o menos grande de colonias, dominios, protectorados y de Estados vasallos o dominios virtuales, si bien independientes del punto de vista político, dependientes económicamente de la gran potencia.

No sé si ésta es una verdad demasiado cruda; pero quien quiera recurrir al *Manual de Geografía Económica*, de J. F. Horrabin, obra de texto de los Colegios Obreros de Inglaterra (*Labour College*), podrá observar que en los cuadros sinópticos de los grandes grupos imperialistas, al tratar el grupo británico, la República Argentina figura a continuación de Palestina como una posesión virtual, con el agregado de que tal situación de posesión virtual en forma absoluta lo era hasta 1914. Actualmente, según dicho texto, constituimos una «zona de fricción», ya que la dominación británica se halla ahora amenazada por los Estados Unidos.

Es así como debe entenderse el axioma de que la subordinación económica implica la posibilidad de la subordinación política y, por consiguiente, la pérdida virtual de la propia soberanía.

La fuerza o las fuerzas imperialistas a las que nuestra soberanía se encuentra sometida, intentarán gravitar sobre la formación cultural, moral y cívica del país, con el objeto de crear en todas las clases sociales que constituyen el pueblo, un clima integral de sumisión y de respeto al imperialismo dominante.

La carencia de conciencia económica reconoce generalmente como causa originaria, la carencia de una economía propia o la posesión de una economía dirigida desde afuera a la que se une, como ya he dicho, la existencia en el país dominado económicamente, de un vasallaje mental que llega hasta aceptar como propios y beneficiosos los mismos principios económicos que nos subyugan y oprimen y que, en realidad, sólo benefician al imperialismo dominante.

Sólo un país de clima y mente colonial puede merecer el siguiente concepto expresado por uno de nuestros más destacados economistas, cuya prudencia y medida de juicio fué bien conocida:

«En todas las naciones civilizadas existe una política económica y social propia que se opone a la influencia del exterior. En el nuestro, en cambio, existe la política económica y social interna que el exterior nos impone.

«Todos los países civilizados tiene una política internacional propia que se opone a la de los demás países. Nosotros, en cambio, tenemos la política económica internacional que nos imponen los demás países. Se trata, en fin, de crear una política económica argentina, política que jamás ha existido y que nos es tan necesaria como nuestras instituciones sociales y administrativas.» (Alejandro E. Bunge. Informe oficial como director general de estadística de

la Nación, del 22 de diciembre de 1917 y que el autor vuelve a reiterar en su libro *Una Nueva Argentina*, edición 1940. Y agrega: «Substituir nuestra vieja política del intercambio por otra ajustada a nuestras necesidades, significaría *conquistar la independencia económica de que carecemos*. Un país en desarrollo, como el nuestro, tiene que renovar periódicamente sus normas, a riesgo de estabilizarse y convertirse en *instrumento de naciones más adelantadas*. Nosotros estamos en la situación de un país de segundo orden, *económicamente tributario de otras potencias y no hay absolutamente ningún motivo orgánico para que continuemos en esas condiciones*. Estamos, pues, aun hoy, al servicio de aquella política exterior de las grandes potencias que consiste en comprar materia prima barata y vender artículos manufacturados caros. Nuestra política económica no ha sido ni es otra cosa que *una dócil sumisión a la de otros países*, como lo hemos hecho notar en 1917.»

Es así como nuestro país, ya sea dentro de una determinada zona de influencia, ya sea considerado como «zona de fricción», ha seguido siendo un campo de lucha económica entre los imperialismos que al margen de las fronteras políticas y de las soberanías nacionales, tienden a repartirse el mundo, ya que el fin de esos imperialismos es el de bastarse a sí mismos, es decir, asegurarse el goce —directo o no— de cantidades suficientes de todas las materias primas esenciales, de mercados comerciales y territorios no desarrollados para explotación de capitales y, finalmente, la posesión de vías marítimas, terrestres y aéreas, necesarias para el transporte y la repartición de las materias primas y de los productos.

Frente a los dos principios ya enunciados anteriormente —la gravitación de lo internacional sobre lo nacional y la primacía de lo económico sobre lo político— no pueden plantearse los problemas del país con un concepto geográficamente restringido.

Deben plantearse en términos continentales y universales. La antigua visión política encerrada en las propias fronteras del país, debe superarse por una visión continental, por una visión global.

Tales son las consecuencias revolucionarias creadas por los nuevos hechos aparecidos en el campo de lo político y de lo económico.

Pero esa ubicación universal de la economía no debe hacernos perder de vista *la realidad económica nacional*, error en el que han incurrido habitualmente todos aquellos que trataron el problema con un concepto esencialmente teórico y doctrinario.

Es así como el problema del monopolio, en su planteo nacional, no tendrá nunca su solución si se lo aborda con un concepto universalista.

No es lo mismo el problema del trust en Inglaterra o en Norte América que el problema del trust en la Argentina.

Mientras en los dos primeros casos los trusts o monopolios responden a economías nacionales y, por consiguiente, estimulan o pueden estimular y favorecer no sólo las propias economías sino también una política nacional en nuestro caso los trusts responden, en la casi totalidad de los casos, precisamente a economías y políticas foráneas.

Es que en el caso particular argentino debe tenerse presente la obligada subordinación económica que caracteriza a nuestro país.

No es lo mismo la represión de un trust o monopolio en un país imperialista que en un país colonial o semicolonial.

Este es el planteo crudo, pero realista del problema.

II

LOS MONOPOLIOS Y LAS ECONOMIAS NACIONALES

En el campo económico se debaten, en lo referente a las leyes antitrusts, dos doctrinas que persiguen el mismo propósito de *lograr el bienestar general mediante la elevación del standard de vida del pueblo*.

Una orientación sostiene que ese objetivo sólo puede conseguirse mediante la concentración de capitales y empresas, que logran, por ese camino, el progreso técnico y económico necesario para abaratar los costos y aprovechar al máximo los progresos tecnológicos.

Generalmente, como dice Henry W. Taft, no hay vileza moral en el violador de la ley de trusts. Cuando fué sancionada, las cosas que prohibió eran consideradas respetables, porque habían procurado grandes beneficios económicos a la nación, aumentando sus negocios y dando empleo a millones de ciudadanos. No es extraño, por lo tanto, que se manifestara resistencia a cooperar para la aplicación de esta ley. (Taft, H. W., *Curiosidades legales*. Traduc., Julio E. Payró. Buenos Aires, 1944, página 144.)

La otra orientación, a la que adhiero sin reservas, propone una posición contraria, entendiendo que el bienestar general del pueblo sólo puede lograrse mediante la existencia del mayor número posible de unidades económicas independientes que compitan entre sí y, de esa manera, aseguren una distribución más equitativa e individualizada de la renta nacional.

Cuando se legisla sobre monopolios, forzosamente debe definirse la posición que adopta el legislador. En esta materia no pueden adoptarse posturas dubitativas o eclécticas. El legislador debe plasmar en disposiciones claras y accesibles a la conciencia popular, los objetivos que se propone alcanzar y los hechos que considera lesivos de la economía pública y, por ello, contrarios a los intereses colectivos que representa como mandatario del pueblo.

No debe olvidar que lo económico se halla estrechamente vinculado a lo político; ni que en numerosas ocasiones los intereses económicos se hallan en pugna y hasta en abierta lucha contra los intereses políticos de determinado Estado. Nada más ilustrativo, desde este punto de vista, que las claras y terminantes palabras con que comienza un artículo publicado en marzo de 1944, por la revista «The New Republic», de los Estados Unidos, titulado «Cartels: La amenaza de un monopolio mundial». Dice el referido artículo que en todos los países del mundo se habla de organizar un gobierno internacional para después de la guerra, un gobierno encaminado a impedir las guerras. Pero en todos los países del mundo existe otra clase de gobierno, un gobierno que trabaja en la sombra, que no tiene orientación política ni bandera: es el gobierno de los hombres de negocios, el de los *cartels* internacionales.

En la República Argentina, no es un secreto para nadie que actúan numerosas fuerzas económicas vinculadas a trusts o *cartels* internacionales. Por ello, las leyes antimonopolistas deben contemplar la prohibición y sanción de los actos o maniobras de mo-

monopolio interno y los que, planteados en el exterior se consuman en el territorio nacional.

Robinson dice que en todo país sobreviene inevitablemente, una lucha cruenta entre la clase que representa el monopolio y el privilegio y la que representa el trabajador y el consumidor. «Hoy día —afirma—, en Gran Bretaña, la forma de poder es la democracia; la realidad del mismo es una oligarquía mercantil.» Y más adelante: «Podrá un país disfrutar de un gobierno democrático, podrá salir electa una mayoría socialista; pero los grandes negocios controlan el conmutador de la planta eléctrica que es la actividad económica y pueden producir un paro total del sistema cuando así lo deseen.» (Robinson, E. A. G., *Monopolio*, ed. Fondo de Cultura Económica, Méjico, página 272.)

Y si lo que afirma el autor citado tiene vigencia en un país de economía típicamente nacional, su verdad, y el peligro que ella encierra, es tanto más impresionante en una nación que, como la nuestra, tiene una economía semicolonial, como he afirmado —con pesar— en la primera parte de este trabajo.

Aun en países que no corren el peligro de la dominación extranjera por la vía del predominio de capitalismos foráneos, se ha hecho resaltar por sus más caracterizados políticos la perspectiva de que la soberanía del pueblo se vea trabada y desvirtuada por la presión de las fuerzas de los consorcios financieros. Roosevelt, con extraordinaria visión, expresó: «Los infaustos acontecimientos del exterior nos han vuelto a enseñar dos simples verdades con respecto a la libertad del pueblo democrático. La primera verdad expresa que la libertad de una democracia no se halla segura si el pueblo tolera el desarrollo del poder privado hasta un grado tal que se convierta en más fuerte que el mismo Estado democrático. Esto, en su esencia, es fascismo: propiedad del gobierno por un individuo, por un grupo o por cualquier otro poder dominante. La segunda verdad expresa que la libertad de una democracia no se halla segura si su sistema comercial no provee ocupación, y produce y distribuye los productos en forma tal que sustente un standard de vida aceptable. Ambas lecciones nos han tocado directamente. Aquí, entre nosotros, se está desarrollando actualmente una concentración del poder privado sin igual en la historia.»

Nuestra Corte Suprema, en un fallo del año 1934, declaró: «Es decir que, por un exagerado concepto de la libertad industrial, las empresas podrían realizar lo que el Estado niega: el control y la regulación de la fuente principal de la vida económica de la Nación. Lo mismo podría ocurrir con la agricultura y el derecho primero y supremo que en las colectividades es, como en los individuos, el de la vida y digno desenvolvimiento de sus potencias de progreso, quedaría desmembrado, cuando no aniquilado, por una verdadera soberanía de empresas y capitales poderosos, de manos libres.» (Fallos, tomo CLXXI, página 348.)

Roosevelt dijo también: «Todos deseamos un desarrollo industrial eficiente y las ventajas de la producción en masa. Nadie sugiere que retornemos al telar o a la fragua de mano. Una serie de métodos relativos a la manufactura de un producto dado puede requerir una o más enormes fábricas de producción en masa. La eficiencia moderna puede exigir esto. Pero la moderna y eficiente producción en masa

no es fomentada por el contralor central que destruye la competencia entre cada una de las fábricas industriales capaces de producir eficientemente en masa al funcionar como unidades separadas. La eficiencia industrial no debe significar la construcción de un imperio industrial. Desgraciadamente este imperio industrial ha producido por evolución el contralor bancario de la industria.»

Cuando el transcurso del tiempo haga desaparecer el encandilamiento que produce la figura de Roosevelt como político, han de perfilarse nítidamente sus condiciones de analizador crítico de un momento culminante de la democracia capitalista, cuyos males puso al descubierto con valentía y claridad. He de seguir citándolo: «Creemos en una forma de vida en la que la democracia política y las libres empresas privadas con fines de lucro deben servirse y protegerse mutuamente, para asegurar un máximo de libertad humana, no para unos pocos sino para todos. Se ha dicho muy bien que no sería por mucho tiempo aceptable el gobierno más libre, si es que pudiera existir, si la tendencia de las leyes fuera la de crear una rápida acumulación de la propiedad en unas pocas manos y convertir a la gran masa de la población en dependiente, haciéndola vivir en la miseria. Hemos llegado a comprender claramente que la verdadera libertad individual no puede existir sin la seguridad e independencia económica.»

La tendencia al monopolio, aun en la hipótesis —que desde ningún punto de vista acepto— de que pueda estar despojado de móviles egoístas, debe ser desterrada de la economía argentina. Las ventajas que en un momento determinado pueda proporcionar, por el abaratamiento momentáneo de la producción en gran escala, tarde o temprano ha de ser pagado, en moneda de miseria y sufrimiento, por la masa consumidora. Dentro de la actual estructura económica mundial, debe tenderse a facilitar la libre competencia, que es la mejor forma de protección para los pequeños industriales y comerciantes y para los consumidores. Esta es una verdad que no puede ser destruída por vía de argumentaciones sofisticas.

Cuando un determinado servicio o producción requiera la no competencia, entonces debe ser el Estado quien lo tome a su cargo. «Si los precios deben ser manipulados y administrados, si los negocios de la Nación deben ser distribuidos mediante un plan y no por competencia, de dicho poder no debe hallarse investido ningún grupo o cartel privado, por más benevolente que pretendan ser sus declaraciones», afirmó Roosevelt.

La tendencia hacia la nacionalización en esos casos se abre camino, felizmente, en la conciencia pública argentina.

III

FORMAS DE MONOPOLIO

Clasificar los monopolios es tarea poco menos que imposible. Los diversos tipos se han ido formando de acuerdo con las variaciones producidas en el comercio, en la industria y en la legislación represiva, y han tomado formas también diversas en cada país y en cada época.

La literatura en materia de monopolios es de extraordinaria vastedad y son muchos los tratadistas que

incluyen legislaciones antitrusts promulgadas en la antigüedad, por lo que sólo deseo citar algunos casos que han adquirido, a través de su mención por los autores, cierta notoriedad. Tal por ejemplo el edicto que el emperador Zenón dirigió al prefecto pretorio de Constantinopla en el año 483, a fin de poner coto a maniobras de especulación de tipo monopolista. Prohibía el monopolio de cualquier clase de vestimentas, o de pescados o de alimentos, aun cuando se realizase al amparo de un rescripto imperial. También las combinaciones o pactos que estableciesen que alguna clase de mercadería se vendiera a menos precio que el convenido. Asimismo vedaba a los contratistas de edificios, contratistas de baños y trabajadores, el establecer convenios por los cuales se comprometiesen a no terminar un trabajo que hubiera sido contratado o iniciado por otro.

En Inglaterra son de antigua data los conflictos de este orden. La reina Isabel, para premiar a quienes se habían distinguido en cargos civiles o militares, otorgó patentes de monopolio, expediente al que ya habían recurrido sus antecesores, pero que ella llevó a extremos exagerados. Hume describe los comentarios que motivó en el Parlamento la lectura de los artículos y productos sobre los que se habían concedido derechos monopolísticos. Macaulay se refiere en su *Historia de Inglaterra* a la verdadera rebelión parlamentaria que se produjo en el año 1601 en la Cámara de los Comunes, como consecuencia de los excesos cometidos por la corona de otorgar monopolios que pesaban en forma extraordinariamente gravosa sobre la economía inglesa.

En el año 1602 se produjo el caso Darcy vs. Allen, motivado porque el primero había recibido una patente por la cual se le concedía el privilegio, durante 21 años, para fabricar naipes y el segundo infringió el monopolio. El tribunal declaró la ilegalidad de una serie de formas monopolistas. (*Harvard Law Review*, N° 7.)

Este fallo fué confirmado al aprobarse por el Parlamento, en 1623, un estatuto abrogando la práctica de conceder monopolios, salvo para determinados casos que se enumeraron taxativamente o para cualquier nueva forma de manufactura. Se conoce con el nombre de Estatuto de Jaime I sobre monopolios.

Thornton cita la definición que diera lord Coke de lo que era monopolio en las épocas en que existía la práctica de otorgarlos como favor real. Es interesante mencionar la definición de Hawkins, que copia a Coke: «Monopolio es la concesión por el rey a un particular para la exclusiva compra, venta, fabricación, trabajo o empleo de una cosa, por la que se priva a la comunidad de una libertad de comercio o manufactura que anteriormente tenía.»

Escaparía a las proporciones de estos fundamentos el análisis de los motivos que han determinado que juntamente con el progreso de la técnica, el desenvolvimiento de los medios de transportes y comunicaciones y la interdependencia de las economías (entendido este concepto como comprendiendo las relaciones comerciales, financieras y económicas de los países entre sí y de los particulares de diferentes países), se produjese un desarrollo paralelo de la tendencia hacia la concentración de los medios de producción y de venta y de los capitales empleados en la industria y el comercio, surgiendo así las modernas formas monopolísticas.

Es evidente que, coincidiendo con la «revolución industrial», en los años 1840 a 1870, se inician los gran-

des conglomerados de productores con el fin de evitar los perjuicios que les acarrearía la competencia en la colocación de sus artículos. De entonces a la fecha, las concentraciones de capitales tendientes al monopolio han ido ideando nuevas formas de acción a medida que los medios de represión fueron aguzándose. A cada forma monopolista correspondió una legislación represiva en los países que han contemplado el problema activamente. Pero lo que no se puede negar es que, casi siempre, y es lógico que así sea, las combinaciones monopolistas han variado sus formas y métodos de acción con la debida rapidez para quedar fuera del marco de la represión legal.

Para no entrar en la maraña de las creaciones monopolistas, sólo he de resumir algunas de las más frecuentes.

Existen, por lo pronto, los monopolios de hecho, ejercidos virtualmente por una persona de existencia física o ideal, sin que medie maniobra de ninguna especie, y que ha llegado a la exclusividad de la producción o venta por la circunstancia de no existir competidores. Son motivados, generalmente, por:

1º *Prohibición legal.* — Como ejemplo, las patentes de monopolio existentes en Inglaterra durante las épocas de los Tudor y los Estuardo, a que me he referido, y que a partir del estatuto de monopolios se restringieron y después de la Declaración de Derechos quedaron librados a la otorgación por el Parlamento. Actualmente, los servicios tales como los de energía eléctrica, gas, agua, etcétera.

2º *Control por el monopolista de algún elemento indispensable para la producción.* — Como ejemplo, puede citarse el de algunas industrias que requieren conocimientos técnicos que no poseen sino una cantidad limitada de personas, o que necesitan indispensablemente de alguna materia, que no tiene sino una fuente de extracción.

3º *La dificultad de ingresar, en pequeña escala, en alguna industria o comercio.* — En efecto, existen ramos en que la explotación en pequeñas unidades no proporciona ganancia, por lo que solamente grandes capitales pueden encararla. En tales casos, ya sea por la poca seguridad de la inversión, por la posible falta de mercados o por diversas causas similares, nadie encara la competencia cuya instalación exige cuantiosa inversión de dinero.

4º *La dificultad de colocar el producto.* — Hay algunos casos en que la planta industrial debe luchar con el prestigio de otra ya existente, acreditada tal vez a costa de una gran propaganda, etcétera, de forma tal que no resulta conveniente la inversión de capitales en situación, al menos inicial, de evidente desventaja. Solamente pudiendo contrarrestar, por medio de grandes fondos de reserva, las posibles pérdidas de los primeros tiempos, puede entrarse a la explotación de esa rama de la industria o comercio. (Cons. Robinson, op. cit.)

Pero estas situaciones que he citado son cada vez más escasas.

La concentración monopolística adopta una de estas tres formas:

1ª *Horizontal*, que opera en extensión, coordinando o absorbiendo empresas que se dedican a

un mismo ramo de producción, fabricación o comercio. Hasta fines del siglo XIX ésta fué casi la única forma de monopolio.

2ª *Vertical*, que opera en profundidad y por medio de la cual una persona o sociedad domina todas las etapas de producción, fabricación y venta de un producto o la mayoría de las mismas. Tuvo su auge desde principios del siglo hasta la puguerra de 1914.

3ª *La total*, que reúne la concentración horizontal y la vertical, con doble acción de subordinación y coordinación. Ha tomado gran vuelo a partir de la guerra de 1914. (Moreno Quintana, Lucio M., *Política Económica*, capítulo III.)

Puede decirse, en términos generales, que mientras los dos primeros tipos citados son *concentraciones industriales y comerciales*, el tercero es en realidad una *concentración típicamente «financiera»*. En ella deben desecharse todos los atenuantes que se han esgrimido para justificar las otras clases de concentración. No existe ni el aspecto de «autoprotección», que se aduce en defensa de los monopolios de producción o comercio, ni puede tampoco invocarse el carácter de beneficioso para la economía general. Por el contrario, no es «productiva» sino «exhaustiva», podríamos decir así.

Como ejemplo típico está el de la lucha en Francia, entre el *Comité des Forges* y la *Haute Banque*. Hasta la ideología de ambos grupos era diametralmente opuesta: mientras la primera (industrial) era reaccionaria, conservadora, chauvinista, la segunda (financiera) era internacionalista y liberal. La primera se escudaba en el pretexto de la defensa de la industria local, la otra constituía una simple actividad especulativa.

El *kartell* se desarrolla en Alemania, sobre todo después de la guerra del 70. Es una concentración horizontal que consiste en un convenio «de industriales independientes que se proponen sacar de sus capitales el mayor beneficio posible, asegurando en su provecho el monopolio permanente del mercado». (Definición clásica de Bücher.) Son concentraciones de carácter horizontal en las que cada empresa mantiene su autonomía técnicoindustrial pero no la comercial. Sus formas más frecuentes son:

- El gentlemen's agreement*, que generalmente se celebra regulando actividades locales en un área restringida;
- La instalación de una oficina central de ventas*;
- Las asociaciones para la regulación de precios*, que son, en realidad, acuerdos para la fijación de precios comunes o mínimos de venta;
- Asociaciones para regular la producción*;
- Las llamadas *asociaciones para formar un fondo común*, en que cada miembro paga una cuota fija por unidad producida, formando un fondo común que luego se reparte en formas iguales. Una forma más avanzada de esta combinación es aquella que asigna a cada productor un tanto por ciento de la producción total de todos los que integran la combinación, de acuerdo con la capacidad de producción de cada uno. El que sobrepasa el porcentaje que se le ha asignado, contribuye al fondo común con una suma proporcional. El que no alcanza a producir su porcentaje, recibe una suma proporcional al déficit;

f) *Asociaciones para la distribución de contratos*, en que los integrantes se dividen la oferta a fin de no ofrecer precios de competencia;

g) La llamada *asociación financiera de intereses*, (*Interessengemeinschaft*), por la que dos o más empresas hacen un fondo común de las ganancias, durante un número de años prefijado de antemano, para repartirlas por partes iguales o en proporciones determinadas previamente.

Los *cartels* más notorios fueron los alemanes de la hojalata, de los rieles, de la putasa, de la hulla, del alcohol, etcétera.

El *pool* fué también una de las primeras formas de combinación monopolística, con características similares a la del *cartel*. Nació en forma de *asociaciones cooperativas de productores agropecuarios* de carácter defensivo, conservando este carácter en numerosos casos y constituyendo en otros, por el contrato, *maniobras especulativas*. Como ejemplo de *pools* del primer tipo puede citarse el *pool* triguero de Canadá (1925-35). En el año 1930 no obtuvo éxito en nuestro país la constitución de un *pool* argentino de cereales.

El *trust* es el nombre genérico que se da a una serie de combinaciones diferenciadas entre sí por las variaciones de procedimientos en la perpetración de la maniobra monopolística.

El sistema nació en Estados Unidos con los llamados *voting trust*. Las compañías competidoras traspasaban sus acciones a un grupo de *trustees* o fideicomisarios, recibiendo a cambio de las mismas certificados por el mismo valor. Los fideicomisarios controlaban entonces la dirección del grupo de empresas, suprimiéndose así la competencia entre ellas y acumulando la potencialidad suficiente para hacer presión sobre las empresas no adheridas al *trust*.

A raíz de la represión de este tipo de combinación, que la Corte Suprema de los Estados Unidos declaró ilegal después de sancionada la ley Sherman, se empleó el sistema de las *amalgamas*, por el cual se creaba una nueva empresa en substitución de las que integraban la combinación.

Los *holdings* constituyen el sistema moderno de la maniobra monopolista. Es una forma más perfeccionada que las citadas anteriormente y consiste en la tenencia por una compañía de la mayoría de acciones, con derecho a voto, de otra u otras empresas. Generalmente se extiende internacionalmente y toma la forma de integración «vertical». Le basta con adquirir el 51 % de las acciones de las compañías dominadas o formar nuevas empresas de las que se reserva proporción similar. Una de sus formas frecuentes de operar es la de la adquisición del porcentaje deseado de acciones de las compañías que se propone dirigir, entregando en trueque acciones de sí misma o de otras compañías. A tal efecto, en determinados casos realiza maniobras de inflación de capital, agitando sus acciones, o emitiendo acciones sin derecho a voto.

La integración es de carácter *piramidal* y la compañía *holding*, por medio de su dominio financiero ejerce la dirección de las *sub-holdings*, que conservan su individualidad jurídica. Ello le permite realizar una serie de maniobras, en cuyo detalle no es necesario que me extienda.

Ninguno de los sistemas que he descrito someramente se manifiesta, generalmente, en forma perfectamente nítida, por lo que existen una serie de denominaciones que se refieren ya sea a subtipos de combinación o a métodos para actuar. (Ver Moreno Quintana, op. cit.; Robinson, op. cit., cap. IV; Macrosty, *The Trust Movement in British Industry*; Donaldson J., *Relaciones Económicas Internacionales*; Liefman, *Cartels, Concerns and Trusts*; Fitzgerald P., *Industrial Combination in Great Britain*; Burns, A. R., *The Decline of Competition*; Gondra, L. R., *Tratado de Economía Política*; Memoria de la S.O.F.I.N.A., año 1938 (Bruselas); Michel, V. L., *L'électricité en Belgique*; Thornton, W. W., *A treatise on the Sherman antitrust Act*; Marshall, A., *Industria é Commercio*; Mason, E. S., *El futuro de los cartels internacionales*; Domerecky, *The international cartel moment*; Piotrovsky, *Cartels and trusts*; Kyriotis, M., *Les cartels internationaux*, etcétera.

Existe otra clasificación que la aceptada actualmente en Estados Unidos y que consiste en dividir los monopolios en dos tipos: las *integrated combinations* y las *loose combinations*, es decir, combinaciones «integradas» y combinaciones «libres».

Pertenecen al primer tipo aquellas en que la restricción o monopolio ha tenido como base la adquisición de derechos de propiedad. Están comprendidos los casos en que dos o más empresas se fusionan, o se colocan bajo una propiedad común, o son controladas por la adquisición de acciones, etcétera. Sus consecuencias suelen ser: la eliminación de la competencia substancial; la posesión de una situación dominante en la industria (poder para fijar un precio monopolístico); el uso de tácticas ilegales contra las empresas no coligadas; los convenios con las mismas para no competir.

La jurisprudencia de Estados Unidos es contradictoria con respecto a las combinaciones integradas sobre si la «intención» o la «razonabilidad» son factores que deban ser tenidos en cuenta para determinar su ilegalidad. A ello he de hacer referencia en el capítulo respectivo.

Las combinaciones «libres» son aquellas que constituyen convenios que no establecen vínculos derivados del derecho de propiedad, pero que no obstante ello, tienden a suprimir la libre concurrencia o a restringir la actividad industrial o comercial.

Las restricciones de las combinaciones libres han sido clasificadas en dos clases: a) *aquellas que los combinados se imponen a sí mismos*, y b) *las que los combinados imponen a un tercero* (boycot, violencia, amenazas, dumping, etcétera).

A su vez las restricciones que los combinados se imponen a sí mismos son de dos clase: a) *convenio sobre fijación de precios*; b) *restricciones tendientes a la uniformidad de precios* (adhesión de los vendedores a precios ya establecidos, adopción de los términos uniformes o método de venta, intercambio de la información con respecto a los precios obtenidos o cotizados por los principales productores y de datos sobre demanda y producción, etcétera).

Ya he de volver sobre estos puntos al referirme al desarrollo de la jurisprudencia en Estados Unidos.

IV

LEGISLACION COMPARADA

Estados Unidos

(Ver: Bunge Guerrico Hugo M., *Legislación, jurisprudencia y doctrina de los Estados Unidos de América sobre monopolios, restricciones ilegales al comercio y cartels internacionales*, en Bol. de Ind. y Com., año I, N° VI; H. E. Reidlander, *Arbitraje en acuerdos sobre cartels internacionales*, en «The Arbitration Journal», tomo III, año 1939; Robinson E. A. G., op. cit., cap. IX; Burns, op. cit., Fetter, *Common Right, Due Process and Antitrusts*; Terza, José E., *Defensa de nuestra economía de posguerra y política antitrust*; Thornton W. W., op. cit.; Taft H. W., op. cit.; Vivas, Jorge B., *La concentración del poder económico en los Estados Unidos de América*; Seminario de Investigaciones Científicas de la Universidad Nacional de La Plata, *Represión de especulación y trust*; Weston, *La ley Sherman y su cumplimiento*, en «Law and Contemporary problems, 1940»; Anastasi, L., *Legislación y jurisprudencia sobre trusts en los Estados Unidos*, «La Ley», T. 16, 1939.)

El Common Law

En Estados Unidos, con anterioridad a la Sherman Act existían principios jurisprudenciales que protegían la libre competencia y declaraban nulos los acuerdos o convenios privados que la obstaculizaban. Inspirados en el precedente inglés, siguieron las directivas generales dictadas por los tribunales de Gran Bretaña en su última evolución, es decir, consideraron nulos, como principio general, los acuerdos o combinaciones comerciales o industriales que restringieran la competencia sana y lícita, pero protegieron y concedieron valor jurídico a los que únicamente fijaran limitaciones razonables.

La importancia de este último aspecto es innegable, ya que, con posterioridad a la Sherman Act, se ha discutido intensamente el principio de la validez de los actos o maniobras de monopolio que sólo establezcan condiciones razonables en sus limitaciones a la actividad industrial o comercial. Tanto es así, que se sostuvo que la Sherman Act se había concretado a declarar legislativamente los preceptos que sobre la materia regían en el *Common Law* y que, por consiguiente, no modificaba esos principios.

Puede decirse que el derecho jurisprudencial norteamericano sobre restricciones ilegales y monopolio con anterioridad a la sanción de la Sherman Act, descansaba sobre dos bases fundamentales:

- a) No consideraba delito tales actos o maniobras. Los tribunales sólo se limitaban a declarar la nulidad o la carencia de efecto jurídico de los mismos;
- b) Debido a la organización constitucional norteamericana, la sanción mencionada del apartado a) era aplicada por los tribunales de los respectivos Estados y, por consiguiente, dicha declaración no tenía valor fuera de las fronteras estatales.

Antecedentes de la sanción de la Sherman Act

El gran incremento de las actividades comerciales y la creciente industrialización de los Estados Unidos

a fines del siglo XIX dió lugar al nacimiento de grandes concentraciones de capital y de poderosas organizaciones. Las reglas adoptadas por el *Common Law* ya no eran suficientes para combatir y restringir los procedimientos de las grandes organizaciones capitalistas, que imponían su voluntad y anulaban competidores en luchas despiadadas y sin cuartel. Era necesario que, además de declararse la nulidad de dichos actos y maniobras, se los considerara delitos contrarios al orden público y económico del Estado. Por otra parte, la represión penal era indispensable que se extendiera más allá de las demarcaciones locales cuando las actividades de esas grandes concentraciones capitalistas introdujeran obstáculos o afectaran el comercio federal o exterior de los Estados Unidos.

Se hizo imperiosa la sanción de un estatuto legislativo que corrigiera y complementara las deficiencias del *Common Law*. La opinión pública de los Estados Unidos reclamó insistentemente la adopción de dicho temperamento.

Fué así que el Congreso federal, abocándose al problema, debatió y discutió la cuestión durante diez años. El proyecto definitivo de la ley fué presentado al Senado con la firma del senador John Sherman. Informado favorablemente por la comisión respectiva del Senado, luego de aprobado por el mismo fué enviado a la Cámara de Representantes, donde obtuvo sanción favorable. Finalmente firmado por el presidente, se puso en vigor el 2 de julio de 1890.

En el debate parlamentario el senador Oath expresó lo siguiente: «El hecho importante en esta ley, además de proveer un remedio general, consiste en hacer extensivo a la jurisdicción federal los principios de *Common Law*, que ya en Inglaterra protegían desde épocas antiguas el libre intercambio en el comercio.»

Por su parte, el senador Sherman sostuvo: «Tiene por objeto reprimir las combinaciones que hacen imposible la concurrencia al controlar el mercado. Estas combinaciones suben o bajan los precios según esto sirva mejor a sus intereses egoístas... Su razón de actuar es aumentar los provechos de las partes que las componen. La ley del egoísmo no controlada por la concurrencia, las obliga a desdeñar los intereses de los consumidores... Estas combinaciones deben ser denunciadas como criminales, y los individuos que están comprometidos deben ser castigados como delincuentes.»

Concepto de la Sherman Act

Titulada «Una ley para proteger el intercambio y el comercio», la Sherman Act es la primera disposición legislativa dictada en los Estados Unidos sobre los monopolios.

Desprendiéndose de toda definición en su redacción, la Sherman Act no aclara taxativamente qué entiende como «monopolio» o «restricciones ilegales». Ello queda librado a la interpretación jurisprudencial. Decía el senador Sherman: «Admito que es difícil definir el lenguaje legal y precisar la diferencia que existe entre las combinaciones legales y las ilegales. Debe dejarse su determinación a los tribunales, en cada caso particular. Todo lo que nosotros como legisladores podemos hacer es declarar los principios generales, y podremos estar seguros que los tribunales sabrán aplicarlos, como lo han hecho por siglos los jueces de Inglaterra y de los Estados Unidos.»

La Sherman Act declara ilegal todo convenio o contrato o combinación restrictiva del comercio interestatal o exterior, y considera delito la participación de las personas que realicen tales actos penándola con multas no mayores de 5.000 dólares, con prisión no mayor de un año o con ambas penas conjuntas a juicio del tribunal. Además establece la jurisdicción federal para todos los casos en que aquellos contratos o combinaciones afectasen el comercio interestatal o exterior. Igualmente reprime los actos de monopolio individuales como los acuerdos o combinaciones colectivas. Y finalmente acuerda a los damnificados por las maniobras ilegales una acción civil equivalente al triple de los daños y perjuicios ocasionados.

Wilson Tariff Act

Esta ley, aprobada el 27 de agosto de 1894, reprime las combinaciones ilegales en el comercio de importación de los Estados Unidos. Preciso que la prohibición prescrita por la Sherman Act alcanzaba asimismo a las actividades comerciales originadas por transacciones internacionales de importación.

En tal concepto la Wilson Tariff Act especifica: «Por la presente ley se declara que es contrario a los fines del Estado y por consiguiente ilegal y nulo todo acuerdo, combinación, trust o contrato realizado entre dos o más personas o corporaciones dedicadas a importar cualquier artículo de un país extranjero, que tenga por objeto restringir el comercio legal, o la libre competencia en dicho comercio, o aumentar el precio del mercado de cualquier artículo en cualquier parte de los Estados Unidos, o aumentar el precio de los artículos importados o destinados a ser importados en los Estados Unidos o el precio del artículo manufacturado con productos importados.»

Tales actos son considerados delito y reprimidos con multa no menor de cien dólares ni mayor de cinco mil dejando al criterio del tribunal la privación de libertad no menor de tres meses ni mayor de doce. La Wilson Tariff Act lo mismo que la Sherman Act dispone que toda persona perjudicada por los actos que castiga podrá recobrar el triple de los daños y perjuicios ocasionados y las costas del juicio.

La ley fué esgrimida repetidas veces contra los *cartels* internacionales que, desde el extranjero, pretendían regular el comercio de importación. Su origen se halla en una opinión sostenida por el procurador general de los Estados Unidos en el año 1910: «Si los dueños de una mina de potasio en Alemania celebran un convenio para colocar todo el producto obtenido de minas alemanas, bajo el control de un sindicato que fija los precios de realización para cada mina, y establecen una vinculación contractual con otra corporación importadora norteamericana, para la venta de ese potasio en los Estados Unidos, tales hechos pueden caer bajo la sanción de la ley antitrust.»

En el caso denominado *United States of America vs. Sisal Sales Co* la Corte Suprema norteamericana sustentó su doctrina actual en la materia sosteniendo: «Los Estados Unidos, acusan por violación de sus leyes dentro de su propio territorio, no meramente de algo realizado por otro gobierno a instigación de partes privadas. En verdad, los conspiradores —importadores radicados en Estados Unidos— han sido ayudados por la legislación discriminadora, pero por actos propios y deliberados, aquí y en otras partes,

han originado resultados prohibidos dentro de los Estados Unidos. Se hallan dentro de la jurisdicción de los tribunales y pueden ser sancionados por delitos cometidos en contra de nuestras leyes. Además, los acusados se han dedicado a importar artículos de un país extranjero y son parte integrante de un contrato, combinación y conspiración celebrada con el objeto de restringir el comercio de estos artículos... Tal acuerdo está plenamente prohibido por la sección 73ª de la «Wilson Tariff Act.»

Por otra parte la Comisión Federal de Comercio tiene facultades para investigar las condiciones comerciales con aquellos países extranjeros en los que existan asociaciones internacionales que puedan afectar el comercio exterior de los Estados Unidos e inclusive puede sugerir al Congreso aquellas medidas que considere necesarias para su defensa (según la «Federal Trade Commission Act»).

Webb Pommerene Act

Esta ley sancionada el 10 de abril de 1918 tiene como objeto la defensa de comercio exterior de los Estados Unidos y la protección económica a los cuantiosos capitales invertidos por grandes empresas.

La «Webb Pommerene Act» declara expresamente que las sanciones de la Sherman Act a los actos y maniobras de monopolio no deben ser aplicadas a las personas o sociedades radicadas en los Estados Unidos que se dediquen a operaciones relacionadas con el comercio exterior de ese país.

Mientras que la Wilson Tariff Act reprime los *cartels* internacionales que inciden sobre el comercio de importación, esta ley, en cambio, con relación al comercio de exportación de los Estados Unidos, expresa lo siguiente:

«Ninguna de las disposiciones de la ley titulada *Una ley para proteger el intercambio y el comercio contra restricciones ilegales y monopolios*, aprobada el 2 de junio de 1890, podrá ser interpretada que considera ilegal una asociación creada únicamente con el propósito de dedicarse al comercio exterior y efectivamente dedicada al mismo, o cualquier acuerdo celebrado o acto efectuado en ese comercio exterior, por dicha asociación, siempre que esta asociación o el acuerdo o acto de la misma, no sea en restricción al comercio exterior de cualquier competidor local de la asociación mencionada. Por otra parte, esa asociación, el acuerdo o acto de la misma, será legal, si no realiza en los Estados Unidos, o en otra parte, un convenio, entendimiento o conspiración, o efectúa un acto, que artificial o intencionalmente aumente o disminuya los precios en los Estados Unidos de artículos de igual clase a los exportados por esa asociación o que substancialmente disminuya la competencia dentro de los Estados Unidos de América, o de otra forma restrinja el comercio en el mismo.»

Igualmente exceptúa de la prohibición contenida en la Clayton Act sobre inversiones de capital de una sociedad en otra, a las empresas dedicadas a este género de operaciones.

Finalmente faculta a la Comisión Federal de Comercio para que vigile y controle las actividades de las personas o entidades que se dediquen al comercio exterior, para las cuales se establece un registro.

Federal Trade Commission Act

La Federal Trade Commission Act creada bajo el nombre de «una ley dictada con el objeto de crear

la Comisión Federal de Comercio, definir sus facultades y obligaciones y con otros propósitos» fué sancionada el 26 de septiembre de 1914 con el objeto de completar las disposiciones de la Sherman Act, especialmente en actos de competencia desleal, fiscalización y contralor administrativo, que veinte años de experiencia habían puesto de manifiesto.

La comisión está integrada con cinco miembros designados por el presidente de la Unión con acuerdo del Senado.

En dicha ley se expresa que se consideran ilegales los métodos de competencia desleal, así como todo acto o práctica engañosa cometida en el comercio. Fija el procedimiento administrativo a seguir por la comisión cada vez que una persona, sociedad colectiva o corporación esté sospechada de incurrir en aquellas prácticas. Substanciado el trámite la comisión puede dictar una orden de «cesar o desistir» en la realización de tales maniobras, orden considerada como definitiva, a menos que se apele ante los tribunales federales dentro de un determinado plazo.

La Federal Trade Commission Act no contiene disposiciones penales sino sanciones civiles ocasionadas por el incumplimiento de las mencionadas órdenes de «cesar o desistir».

Tampoco esta ley define el acto de competencia desleal sino que lo deja librado a la interpretación administrativa de la comisión y, en última instancia, al criterio judicial.

Se han considerado como prácticas o métodos de competencia desleal, por la Comisión Federal de Comercio y los tribunales de justicia, los siguientes actos:

- a) Acuerdos entre mayoristas con el propósito de impedir que los fabricantes vendan a competidores de los mismos;
- b) Acuerdos entre intermediarios que constituyen una asociación a fin de que los fabricantes no vendan sino a miembros de dicha asociación;
- c) Ventas por debajo del precio de costo acompañadas por representaciones tendientes a desacreditar a competidores y a engañar al comprador;
- d) Representaciones engañosas del lugar de origen o manufactura de un producto.

Es interesante destacar que la doctrina y jurisprudencia norteamericanas han dejado sentado como principio general que *no todo acto de competencia desleal constituye un acto de monopolio, mientras que todo acto de monopolio es un acto de competencia desleal.*

Es así que la jurisprudencia de ese país establece que para calificar si un acto entra o no en la categoría de competencia desleal, es un elemento muy importante la ausencia total de monopolio, considerando que las leyes que reprimen los actos de competencia desleal han tenido por objeto complementar las que reprimen los monopolios, ya que las primeras contemplan maniobras o prácticas que si bien originariamente no constituyen un trust o monopolio, pueden desde luego, llegar a serlo. Se entiende que las disposiciones sobre competencia desleal no deben esperar para su aplicación que el monopolio se haya producido sino que, por el contrario, se busca reprimir el proceso monopolista en sus orígenes.

De acuerdo con esta doctrina la Comisión Federal de Comercio estableció que «con las disposiciones so-

bre competencia desleal, el Congreso tuvo por finalidad la prevención de actos que revistan dicha característica, cualquiera que haya sido el origen de los mismos. Con el propósito de reprimir las prácticas desleales se suplementaron las leyes antitrusts. Para violar la Sherman Act es necesario que la práctica haya tomado proporciones y fuerzas tan grandes en la industria o comercio que en el hecho constituya un trust o monopolio... Las disposiciones sobre competencia desleal fueron promulgadas para reprimir aquellas prácticas que escapaban a la sanción de la Sherman Act por no constituir un trust o monopolio.

Los tribunales norteamericanos han sostenido que los actos permitidos expresamente por las leyes antitrusts no pueden luego ser declarados de competencia desleal en un procedimiento administrativo o judicial. En síntesis, el Congreso, al dictar disposiciones legales sobre competencia desleal, no tuvo intención de anular o modificar cualquier parte de las leyes anti-monopolistas.

Es así que la Federal Trade Commission Act, destinada a combatir la competencia desleal, dispone que:

«Nada de lo previsto en esta ley podrá ser interpretado como que interfiera con el cumplimiento de las disposiciones de las leyes antitrusts o de las leyes para regular el comercio, ni nada de lo contenido en esta ley podrá ser interpretado en forma tal que altere, modifique o rechace las mencionadas leyes antitrusts, o las leyes para regular el comercio o cualquier parte o partes de las mismas.»

La Federal Trade Commission Act sufrió modificaciones por la *Wheeler Lea Act*, sancionada en 1938, que tuvo por objeto la modificación del procedimiento de apelación de las órdenes de «cesar o desistir» ante los tribunales federales. Esta última ley, además, apartándose del principio general adoptado por la Federal Trade Commission Act, estableció que constituye un acto o práctica desleal o engañoso en el comercio, la divulgación de cualquier anuncio falso por medio del correo o de cualquier otro medio de publicidad con la intención de inducir, o con lo que es probable que induzca, directa o indirectamente, a comprar alimentos, medicamentos, utensilios médicos y cosméticos.

Clayton Act

Pocos días después de la sanción de la Federal Trade Commission Act se dictó el texto legal llamado «Una ley para suplementar las existentes en contra de las restricciones ilegales y los monopolios y con otros propósitos».

Dicha ley declara ilegal la discriminación de precios entre diferentes compradores cuando la misma tenga como consecuencia disminuir substancialmente la competencia o crear un monopolio en el comercio. Expresa, también, que no es ilícita aquella discriminación cuando se basa en diferencias de grados, calidades o cantidades del artículo vendido, o la que tiene por origen bonificaciones por diferencias en los costos de venta o de transporte.

Declara, también, ilícitos los contratos de venta o locación de productos que dispongan que el comprador o locatario no pueda usar o comerciar artículos pertenecientes a un competidor del vendedor o locador.

Dicha ley determina, además, un concepto fundamental al establecer la suspensión del curso de la prescripción de la acción durante todo el tiempo en que estuvieran pendientes los procedimientos, refi-

riéndose al juicio criminal por violación de una ley antitrusts.

Finalmente la Clayton Act prohíbe la adquisición directa o indirecta, de acciones o cuotas de capital de entidades dedicadas al mismo ramo de actividad cuando traigan como consecuencia una disminución substancial de la competencia entre la corporación que compra las acciones y la que las vende. Prohíbe además el ejercicio simultáneo de funciones en dos o más entidades que se hallen en activa competencia.

Robinson-Patman Act

Aprobada el 9 de julio de 1936, la Robinson-Patman Act modificó y complementó la sección segunda de la Clayton Act, estableciendo como ilícitos los contratos de venta que discriminen en contra de competidores del comprador o concedan descuentos o bonificaciones que no se otorguen a otros compradores. Igualmente prohíbe vender o contratar la venta de artículos a precios irrazonablemente bajos, con el propósito de destruir competencia o eliminar a un competidor.

Miller Tyding Act

Sancionada el 17 de agosto de 1937 con el objeto de modificar la Sherman Act, esta ley permite los convenios o acuerdos que prescriban precios mínimos para la reventa del artículo de marca. Dicha excepción no libra de la sanción penal establecida en la Sherman Act a los convenios que, aun cuando fijen precios de reventa, repriman o restrinjan al mismo tiempo la competencia, así como tampoco permite la coacción para imponer a los revendedores de artículos de marca los convenios sobre precios mínimos.

Otras leyes norteamericanas sobre la materia

El problema de los monopolios y restricciones ilegales al comercio, ha sido contemplado en otras disposiciones legales. Entre ellas pueden citarse las siguientes: Capper-Volstead Act, de 1922; establece que el secretario de Agricultura iniciará los procedimientos tendientes a reprimir los actos de monopolio o de competencia desleal en la agricultura.

La Agricultural Marketing Agreement Act de 1937 acepta ciertas atenuaciones al concepto general que sanciona como ilícitas las restricciones monopolistas.

La Fishing Cooperatives Marketing Act de 1934; otorga facultades al secretario de comercio para dictar órdenes de «cesar o desistir» en actividades que tiendan al monopolio de la industria pesquera, pero aceptando ciertos límites de tolerancia en el control de actividades restrictivas del intercambio.

La Shipping Act, de 1916, exceptúa de la Sherman Act a ciertos acuerdos que previamente deben ser aprobados por el Shipping Board, que puede aceptarlos, rechazarlos o modificarlos y sin cuya autorización se considera ilícito todo acuerdo que establezca restricciones al intercambio en la industria de que trata.

Interpretación de la Sherman Act

En sus orígenes, la aplicación de la Sherman Act. a través de los primeros fallos judiciales sufrió un criterio restrictivo. Es así que la doctrina entendía que dicha ley había modificado el sistema jurídico del *Common Law* sobre monopolios y restricciones ilegales. No se admitía la distinción entre acuerdos o combinaciones razonables y no razonables. Se descar-

taba la «regla de razón», como guía para distinguir entre el acto lícito y el no lícito. La primera vez que la Corte Suprema de Justicia norteamericana aplicó esta doctrina fué en el caso «United States vs. Trans-Missouri Freight Association». En esa oportunidad expresó que los contratos o combinaciones restrictivas del intercambio estaban reprimidas por la Sherman Act, aunque los acuerdos en sí mismos fueran razonables.

Esta doctrina de la Corte Suprema provocó muchas objeciones. Se consideró que se hacían demasiado extensas las disposiciones de la Sherman Act, ya que de esta manera contratos y acuerdos legítimos y normales podrían declararse nulos. Se objetaba, además, que la ley Sherman no rechazaba la «regla de razón», adoptada por el *Common Law*. Tales críticas no cayeron en el vacío. En 1911 en el caso «Standard Oil C^o vs. United States», la Corte Suprema de los Estados Unidos modificó su doctrina anterior fundamentalmente, declarando que el legislador se había limitado a codificar y uniformar los preceptos vigentes del *Common Law*. Declaró, además, que la interpretación de la Sherman Act debía hacerse con un criterio amplio y que la «regla de razón» determinaba la licitud de los actos y combinaciones en restricción al intercambio. En este concepto expresó lo siguiente: «Es obvio que el criterio a que debe recurrirse, en cualquier caso, con el propósito de determinar si se ha cometido una infracción a la ley, es la «regla de razón», guiada por la ley vigente y con la clara obligación de poner en ejecución sus prohibiciones. De esta manera, se cumplirán los fines del bienestar público que inspiraron su adopción. Y es importante señalar, como lo hemos puntualizado con respecto al *Common Law*, que si bien el estatuto fué muy comprensivo en la enumeración contenida en ambas secciones primera y segunda, sólo fué su propósito prevenir indebidas restricciones de cualquier clase o naturaleza... También indicó una comprobación y reconocimiento de la libertad individual de contratar, cuando no se practica ese derecho en forma indebida o impropia... En otras palabras, el derecho de contratar tiene por esencia ser libre de indebidas restricciones...»

Es así como Willoughby pudo decir al expresar que la «regla de razón» es fundamental en la interpretación y aplicación de la Sherman Act: «De acuerdo con este criterio no todo contrato o combinación que restrinja la libre competencia entre las partes debe ser considerado dentro de la prohibición de la ley, son punibles solamente aquellos contratos cuyo intento de monopolizar no es razonable, en el sentido de que pueden ser perjudiciales al interés público. Así se observa que no hay una regla precisa y rápida, para determinar la validez de las restricciones al comercio. Cada caso debe depender de sus propios hechos.»

De igual manera, en el «Tobacco Case», en el «United States vs. Terminal R. Association», en el «United States vs. Reading C^o» y en el «Board of Trade of Chicago vs. United States», la «regla de razón» fué refirmada. En el caso «Board of Trade of Chicago vs. United States», la Corte Suprema sostuvo: «La legalidad de un acuerdo o regulación no puede ser determinada por el simple criterio de si restringe o no la competencia. Todo acuerdo concerniente al intercambio, toda reglamentación de comercio, restringe. Obligar, limitar, es su verdadera esencia. El ver-

dadero test de legalidad, es si la restricción impuesta es tal que meramente reglamente y quizá por medio de ella se promueve la competencia o si, por el contrario, la destruye o suprime. Para determinar, esta última circunstancia el tribunal debe considerar los hechos peculiares a que se refiere la restricción...»

De conformidad con la doctrina norteamericana precedente, la razonabilidad de un acuerdo o combinación está subordinada a factores circunstanciales y particulares. Se juzga según las circunstancias que los caractericen, qué actos y maniobras de monopolio pueden ser válidos o punibles. En síntesis, se los declara válidos si la protección a las partes a quienes se lo confiere no va en contra de los beneficios del público. En opinión de Willoughby, para aplicar e interpretar la Sherman Act no puede hacerse uso de una dura e inflexible regla sino que debe tenerse en cuenta las realidades económicas del momento.

La opinión de mister Arnold, hasta hace poco *Assistant Attorney General* encargado de la División Antitrusts del Departamento de Justicia de los Estados Unidos, es la de que la aplicación de la «regla de razón» es el mejor método para la aplicación de la Sherman Act. De esta manera, sostienen, pueden permitirse las combinaciones que contribuyan a la eficiencia de la producción o que tiendan a asegurar condiciones ordenadas en los mercados.

La Corte Suprema de los Estados Unidos ha establecido una limitación en los casos de acuerdos o combinaciones que tengan por finalidad la fijación de precios uniformes. Declaró que estos actos no son razonables *per se* y que: «Cualquier acuerdo de fijar precios tiene por finalidad y resultado la eliminación de alguna forma de competencia. El poder de fijar precios, ya sea razonablemente ejercitado o no, envuelve la facultad de controlar el mercado y de establecer precios arbitrarios no razonables... Acuerdos que crean semejante atribución potencial, pueden bien ser considerados, en sí mismos, no razonables y, por consiguiente, restricciones ilegales, sin necesidad de una investigación detenida... El gobierno no debe tener la pesada carga de determinar día a día si el precio fijado se ha convertido en no razonable, debido a la simple variación de las condiciones económicas. Más aún, en la ausencia de legislación expresa... Nosotros debemos hesitar de adoptar una construcción que haga depender la diferencia entre conducta legal o ilegal en tal incierta distinción, como la que se deriva de si el precio es o no razonable.»

Naturaleza penal

La naturaleza penal de los actos cometidos en relación a las leyes antitrusts ha sido objeto de especial preocupación de los magistrados y funcionarios norteamericanos. Mister Arnold, ya citado anteriormente, expresó que en la interpretación de las leyes antitrusts constituye un elemento de confusión la noción de que hay que determinar el factor subjetivo de moralidad de las personas que infringen las leyes antitrust. El trust —dijo— no es una cuestión de moral privada, no hay que examinar la buena o mala intención del monopolista. Es meramente accesorio el problema de si las grandes empresas monopolistas son dirigidas por hombres de intenciones criminales o benevolentes... Realmente las violaciones de las leyes antitrusts por líderes industriales no pueden ser in-

cluidas en la clase de delitos que envuelven torpeza moral...

Hablando ante la Advertisement Federation of America, en junio de 1938, manifestó: «No se puede considerar a los que infringen las leyes antitrusts en forma igual que a las personas que comenten un asesinato o rapto. Tratarlos de igual manera, porque ambas violaciones son criminales, es lo mismo que aplicar igual remedio al cáncer y al cólera.»

En septiembre de 1938, ante la Asociación de Banqueros Independientes de Saint Paul, Míster Arnold expresó que la mayor dificultad en la labor de los integrantes de la División Antitrusts, está originada en el hecho de que tienen que tratar con respetables hombres de negocios.

Iguales conceptos sostuvo la Corte Suprema de los Estados Unidos, al expresar que en los juicios antitrusts no deben tenerse en cuenta las características penales ni los móviles buenos o malos de las personas que cometieron el acto ilícito.

Por su parte, el senador Sherman, autor de la ley que lleva su nombre, sustentó en todo momento la tesis de que las personas que cometen los actos de monopolio son criminales comunes, guiados únicamente por la ley del egoísmo no controlado y, por ello, tales individuos deben ser castigados con todo el rigor de la ley.

Conceptos actuales

En Estados Unidos, se han originado nuevas corrientes doctrinarias, basadas en la experiencia de la aplicación de las leyes antitrusts y los nuevos conceptos económicos.

Se sostiene que el bien jurídico tutelado por dichas leyes, es decir, la libre competencia, debe ser calificado y limitado, con el objeto de no perturbar el desarrollo de actividades industriales y comerciales que sólo pueden realizarse mediante procesos de concentración de grandes capitales. Es así que se ha expresado que, en el campo de las teorías económicas, debe reconocerse que el concepto tradicional de competencia es inadecuado aun como herramienta analítica.

El tratadista Burns sostiene que del estudio de la organización norteamericana moderna se desprende la conclusión de que en muchas industrias existe un estado virtual de monopolio. Para las mismas, sería seriamente perjudicial la aplicación estricta de las clásicas teorías sobre libre competencia.

Fetter sostiene la incompatibilidad de la empresa de competencia con la completa realización de las ventajas de la técnica mecánica de la civilización contemporánea y que la inevitable evolución de la competencia es de disolverse a sí misma.

Funcionarios como Walton Hamilton, de la división antitrusts, expresan: «Hay que reconocer que el sistema de la libre competencia no es la última palabra en el orden industrial ni es la respuesta definitiva a todos los problemas de la economía nacional.»

En síntesis: parte de la doctrina americana moderna entiende que en algunas industrias las leyes de antitrusts deben limitarse a la prevención de la extorsión monopolista y, en otras, el monopolio debe estar condicionado a reglas similares a las que se adoptan para la regulación de los servicios públicos.

Frente a estos conceptos, Roosevelt, en su mensaje al 78º Congreso de los Estados Unidos, el 11 de

enero de 1944, expresó: «Esta República comenzó y llegó a su poderío actual bajo la protección de ciertos derechos políticos inalienables, entre ellos: el de libre expresión, libertad de prensa, de culto y de ser juzgados por autoridad competente; libres de registros abusivos y de incautaciones. Esos han sido nuestros derechos a la vida y a la libertad. Al crecer nuestra acción en tamaño y poderío, al expandirse nuestra economía industrial, estos derechos políticos han resultado inadecuados para garantizar la igualdad en la consecución de la felicidad. Hemos llegado a comprender claramente que la verdadera libertad individual no puede existir sin la seguridad e independencia económica... En nuestros días, estas verdades económicas son aceptadas como incontestables. Hemos aceptado una segunda Constitución, sobre la cual puede establecerse una nueva base de seguridad y prosperidad para todos, cualquiera que sea su situación, raza o religión. Entre esos derechos debe figurar... el derecho de todo comerciante, grande o pequeño, a comerciar en una atmósfera libre de toda competencia ilegal y de toda dominación por parte de monopolios internos o externos.»

Inglaterra

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

En el año 1623, el Estatuto de los Monopolios confirmó legislativamente la regla de la invalidez de los monopolios que establecieran principios limitativos al ejercicio de cualquier clase de actividades privadas. Asimismo, declaró que ni aun el propio rey podía establecer semejantes restricciones y proclamó que la autoridad de éste no podía legitimar o autorizar monopolios con desmedro al derecho de toda persona a ejercer una industria o comercio. Puede decirse que, en la actualidad, en el derecho jurisprudencial inglés, es un lugar común la afirmación de que toda persona puede ejercer libremente su comercio, a pesar de cualquier convenio o acuerdo en el que se restrinja o se limite su actividad.

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

A pesar de lo dicho respecto al estatuto de monopolio, los últimos Estuardo evadieron esa ley, por lo que después de aprobada la declaración de derechos

de 1689 y a fin de volver al régimen anterior, la corona renunció al derecho que tenía de conceder monopolios por sí misma y desde entonces sólo se han autorizado con la anuencia del Parlamento. Este creó diversos monopolios que en general se han referido a los servicios públicos controlando en forma más o menos amplia los precios que esos monopolios cobraban por la prestación del servicio.

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

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

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

Con el advenimiento del laborismo al gobierno de Gran Bretaña se abren nuevas perspectivas para el pueblo de esa nación, que tanto ha sufrido los males de esos monopolios sin mayores restricciones. El primer ministro laborista, Mr. Attlee, ya declaró la firme decisión de su gobierno de nacionalizar los servicios públicos, primer e importantísimo paso a la restricción del monopolio, que con seguridad no quedará ahí, sino que alcanzará también a actividades que, sin ser servicios públicos, inciden fundamentalmente en la vida privada, verbigracia, el carbón.

Francia

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

Desde entonces hasta nuestros días, con más o menos restricciones, existió en Francia la libertad de asociación de comerciantes e industriales. La creación de cartels de productores o negociantes es, pues, enteramente libre. Se encuentra en las mismas condiciones la creación de agencias de compra o de venta en común y las concentraciones verticales u horizontales bajo todas sus formas, por vía de fusión de intereses o de otra manera y aunque ellas agrupen la totalidad de las empresas que fabrique o vendan un producto determinado. Este principio general de libertad legal está limitado, sin embargo, por el artículo 419 del Código Penal, modificado por la ley de 3 de diciembre de 1926, que pena con prisión de 2 meses a 2 años o con multas de dos mil a cien mil francos a aquellos que, con hechos falsos o calumniosos, a sabiendas, perjudiquen al público, alterando los precios o que ejerciten o tiendan

a ejercitar, ya sea individualmente o por reunión o coalición, una acción sobre el mercado que no sea el resultado del juego natural de la oferta y de la demanda o que por sí, o por interpósita persona, operen o traten de operar el alza o la baja artificial del precio de artículos o mercaderías o de efectos públicos o privados. También el tribunal podrá aplicar a los culpables la pena de interdicción de residencia, por dos años como mínimo, y cinco como máximo.

Vemos, pues, que el artículo 419 del Código Penal, modificado por la mencionada ley, constituye la limitación legal al funcionamiento de ententes industriales, pero sólo cuando su funcionamiento tiene por finalidad o tiende al delito de alteración fraudulenta de los precios.

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

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

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

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

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

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

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

Checoslovaquia

El 12 de julio de 1933 fué promulgado el estatuto 141 que tuvo por objeto dar al gobierno el poder

de controlar la política de precios de las empresas privadas así como también las combinaciones que éstas pudieran realizar. En su sección primera la ley definió los cartels de esta manera: «Dentro del propósito de esta ley se consideran convenios de cartels aquellos celebrados por empresas que retienen cada una su independencia, pero que se obligan a restringir su libertad de competir por medio de: regulación de la producción, distribución, precios y términos de venta; siempre que el propósito del acuerdo sea dominar efectivamente el mercado.»

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

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

Anteriormente a esta ley existió un extenso proyecto de ley de cartels cuyos puntos principales pueden resumirse como sigue: las ententes debían ser hechas por escrito, notificadas al Ministerio de Comercio e indicar quién las representaba en el exterior. Todas las decisiones que tomaran debían ser hechas por escrito, siendo nulas las ententes y decisiones verbales.

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

Creaba el comité consultivo para las actividades de los cartels.

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

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

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

Austria

Juridicamente los cartels parten de la denominada «koalitionengesetz» del 7 de octubre de 1870. Aunque esta ley no contempló primitivamente los cartels, la jurisprudencia seguida por el Tribunal Supremo y los trabajos de los juristas, usando el texto mismo de la ley, le dieron una considerable importancia respecto al régimen aplicable a los cartels. En su artículo 4º esta ley declara de manera expresa inoperantes, desde el punto de vista jurídico, a las ententes industriales o de comerciantes con miras a aumentar el precio de una mercadería en perjuicio del público. Esta ley es la que ha hecho que se fundamente en ella el proceso jurisprudencial en materia de cartels. Sin embargo, y a pesar de lo que generalmente se supone, el texto de esta disposición legal no impide los acuerdos cartelarios, ni los declara nulos sino que simplemente los considera jurídicamente indiferentes, en el sentido de que tienen puramente el carácter de una obligación natural que no crea derechos. Por lo demás, el texto del referido artículo 4º no puede ser aplicado más que a los cartels de venta, ya que se considera que solamente éstos pueden ejercer sobre el precio una influencia perjudicial al público. No se refiere en absoluto a los cartels que se ocupan únicamente de compras ni tampoco a aquellos que no reglamentan más que las condiciones de entrega y de pago sin referirse a los precios.

La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha resuelto al respecto, que sobre la materia deben considerarse las circunstancias particulares de cada cartel. El doctor G. Weiss-Wellenstein secretario general de la Federación Central de la Industria Austríaca en 1923, dió una lista de las principales decisiones del Tribunal Supremo, de la cual extracto las siguientes ideas generales: el artículo 4º sobre las coaliciones y el 879 del Código Civil austríaco son disposiciones de derecho estricto que deben ser aplicadas de oficio; de modo tal, que el juez encargado del registro debe examinar desde ese punto de vista la legalidad de la demanda de inscripción (decisión de 12 de septiembre de 1906. La ley sobre las coaliciones no establece distinción entre los artículos de primera necesidad estrictamente indispensables y las otras mercaderías, sino que comprende a todos los artículos de consumo (decisión del 6 de abril de 1899). No es necesario que el acuerdo mencione expresamente que la organización se proponga fijar los precios; basta con que esta intención resulte del acuerdo (decisión del 7 de mayo de 1912). Poco importa saber si el cartel tiene por objeto fijar los precios pagados por el público; basta con que el consumidor sea colocado en una situación más desfavorable (decisión del 20 de enero de 1898, 6 de abril de 1899 y 4 de septiembre de 1899). Una fijación de precios justificada en sí misma no permite oponer a la organización el carácter de cartel, cuando él tiene por objeto impedir que la existencia de la industria en cuestión se vea comprometida.

Noruega

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

clase de combinaciones que pudiesen controlar o restringir la libre concurrencia.

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

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

La ley persigue los abusos cometidos en materia de precios y el contralor de las restricciones contra el libre juego de la concurrencia, ya sea por empresas privadas lucrativas (*Erwerbsunternehmen*) o por empresas lucrativas municipales. Se excluye a los asalariados, pero quedan comprendidos los profesionales liberales. Crea una comisión de control con amplias atribuciones y un consejo de control.

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

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

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

Alemania

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

Alrededor del año 80, al comenzar la era proteccionista, se facilitó la formación de los cartels. Recién en el 88 se planteó por primera vez, en un tribunal de última instancia, la obligatoriedad y validez de un convenio de este tipo, en Alemania. Se trató de un convenio para no producir más que una cantidad de ladrillos especificada de antemano, manteniéndose un precio mínimo convenido. Uno de los comprometidos violó el pacto y fué demandado, exigiéndole el cumplimiento de la multa que se había establecido en el acuerdo. Como no existía una legislación específica, hubo de aplicarse la ley civil, y el tribunal no encontró que fuera «contra bonos mores», «para hombres de negocios que pertenecen a una determinada rama de la industria, reunirse y celebrar acuerdos que establezcan los medios y sistemas de operar su industria, con un propósito de promover el bienestar de la misma. Por el contrario, tal curso de acción es de la incumbencia de todo prudente hombre de negocios».

El problema volvió al tapete en 1897, al estudiarse el caso de un pacto en Sajonia, entre un grupo de manufactureros de pulpa de madera para hacer papel. Los integrantes del cartel convinieron en hacer sus ventas por intermedio de una agencia común, «con el propósito de abstenerse de una competencia ruinosa y asegurar precios razonables para sus productos». Uno de los integrantes violó el acuerdo vendiendo directamente a una fábrica, y se le inició

juicio. El demandado alegó que el acuerdo no tenía validez, por ser violatorio del principio de la libertad de comercio (que fué introducido en Prusia en 1819 e incluido en la ley de regulación del comercio federal de 1869 para la Federación Alemana del Norte y luego adoptada como Estatuto del Reich para el Imperio Alemán en 1871).

La Corte consideró, en un extenso fallo (*Reichgericht, IV, Z. S., febrero 4/1897*), que existía un interés de la sociedad en que no se produjesen crisis motivadas por la baja de precios a niveles no razonables y, que en tales casos, la combinación es no solamente un legítimo derecho sino también un medio de preservación del interés público. Los economistas alemanes eran, en esa época, partidarios, en su gran mayoría, de los cartels. (Ver *Wolffers, Das Kartellproblem im Lichte der Deutschen Kartellliteratur*, 1931, citado por Wolff).

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

En consecuencia, la doctrina ha considerado que las decisiones judiciales hubiesen variado si la combinación hubiese tenido por objeto crear un monopolio y explotar a los consumidores, en cuyos casos la violación sería a otros principios de la ley o a las buenas costumbres (ver *Reichsgericht I, Z. S., abril 24 de 1912, R. G. Z., 79, 279; Reichsgericht IX, Z. S., abril 29 de 1931, J. W., 1931, 2461*).

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

La acción de la «división de cartels» puede reputarse eficaz ya que, si bien se iniciaron solamente 22 procedimientos en el lapso comprendido desde la sanción de la ley hasta el año 1927, la acción administrativa del gobierno impidió el desarrollo de numerosos cartels nocivos.

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

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

Italia

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

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

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

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

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

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

Al margen del dominio penal, los acuerdos industriales permanecen regidos por el derecho común de los contratos comerciales. Los tribunales italianos en este orden de ideas admiten la distinción entre buenos y malos, distinción clásicamente admitida en gran número de países.

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

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

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

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

El Código Penal italiano de 1931 incluyó, sin embargo, diversas disposiciones destinadas a tutelar la «economía pública, la industria y el comercio», en el título VIII del libro II (artículos 499 a 518).

Polonia

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

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

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

Sus disposiciones fijaban obligaciones a todos los acuerdos entre los propietarios de minas, industriales y comerciantes que tuvieran por finalidad la limitación de la producción, la reglamentación de ventas y de precios, el establecimiento de condiciones de venta y de compra por vía de obligaciones mutuas o el ejercicio de un control. Dichas ententes debían ser celebradas por escritos bajo pena de nulidad entre las partes contratantes y era obligatoria su inscripción en el registro de cartels. Las actas y documentos en virtud de las cuales era efectuado el registro no podían ser consultados ni publicados. Las modificaciones, como asimismo la extinción y la anulación del acuerdo estaban igualmente sujetas a inscripción. Los ciudadanos polacos que participaran de un acuerdo realizado en el extranjero estaban igualmente obligados a inscribirse en el mencionado registro. Se fijaba un plazo para dichas inscripciones, bajo pena de multa y fijación de un nuevo término para la inscripción a partir de la cual la entente registrada era anulada. El Comisariato de Cartels, que tenía a su cargo dicha inscripción, podía imponer a las ententes el deber de declarar sobre sus resoluciones y asimismo obligarlos a presentar todos los documentos,

libros de comercio, extractos y copias relativas a la ejecución de dichas ententes y a la actividad de sus organismos. Si las ententes eran susceptibles de amenazar por sus consecuencias la salud pública, el comisario de cartels podía presentar al Tribunal de Cartels una demanda sobre:

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

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

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

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

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

Los países americanos

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

De acuerdo a su constitución los siguientes países:

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

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

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

Honduras. — Constitución del 28 de marzo de 1936, artículo 63: «No habrá monopolios en favor de particulares.»

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

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

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

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

De acuerdo a sus códigos y leyes especiales:

Brasil. — Decreto ley 869 del 13 de noviembre de 1938, que se inspira, en parte, en el proyecto Coll-Gómez.

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

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

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

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

México

Constitución de 1917, artículo 28: «En los Estados Unidos Mexicanos no habrá monopolios, ni estancos, de ninguna especie... Se castigará severamente... toda concentración y acaparamiento en una o pocas manos, de artículos de consumo necesarios y que tenga por objeto el alza de los precios; todo acto o procedimiento que evite, o tienda a evitar, la libre concurrencia en la producción, industria o comercio, o servicios públicos; todo acuerdo o combinación de cualquier manera que se haga, de productores, industriales, comerciantes y empresarios de transportes o de algún otro servicio, para evitar la competencia entre sí y obligar a los consumidores a pagar precios exagerados; y, en general, todo lo que constituye una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas, y con perjuicio del público en general, o de alguna clase social. No constituyen monopolios las asociaciones de trabajadores fundadas para proteger sus propios intereses... ni las asociaciones o sociedades cooperativas de productores para que, en defensa de sus intereses, o del interés general, vendan directamente en los mercados extranjeros productos nacionales.»

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

En 1926 se promulgó la ley antitrust, inspirada totalmente en los principios constitucionales; posteriormente, el 22 de agosto de 1931 se deroga la ley antitrust por otra, que prohíbe todo monopolio, ya sea privado o estatal, y todo acto que perjudique al público, mediante la supresión de la libre competencia. Se enumeran extensamente los actos considerados tendientes a la creación de un monopolio, reservándose el gobierno federal el derecho de auto-

rizar combinaciones de productores o comerciantes que impidan la competencia desleal, la eliminación de intermediarios con el objeto ulterior de derrumbar los precios, etcétera, a fin que tales combinaciones no puedan tampoco elevar indebidamente los precios. Ellas deben también permitir al gobierno la fijación de los mismos y la dirección de sus actividades.

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

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

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

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

V

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS NACIONALES

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

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

yectos, integrada por los diputados Zeballos, Carlés, Bengolea, Frers y Atencio.

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

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

El 11 de agosto de 1915, el diputado Estanislao S. Zeballos reprodujo el primero de los proyectos a que he hecho referencia anteriormente. La comisión respectiva produjo despacho (orden del día número 14/1915).

En el año 1917, el diputado Escobar reprodujo también, como proyecto de ley, el citado despacho.

La comisión se expidió el 24 de agosto del mismo año y la Cámara lo sancionó, por unanimidad, el 28 de septiembre, muriendo en el Senado. Su autor lo reprodujo en 1920.

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

La comisión se constituyó, integrada por los diputados Bonifacio, Correa, Justo, Rodolfo Moreno y Saguier. Al renovarse la Cámara el mismo año, se designaron para constituir la comisión los diputados Bonifacio, de Anquin, Justo, Vera y Julio del C. Moreno. Fué presidida por el doctor Juan B. Justo, y por fallecimiento del doctor Bonifacio y renuncia del diputado Moreno, se integró con Damián P. Garat y Marcial V. Quiroga.

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

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

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

El diputado Carlos J. Rodríguez presentó un proyecto el 17 de mayo de 1920, tendiente a reprimir el

acaparamiento y otras actividades que trajesen como resultado la baja o suba de los precios con fines de enriquecimiento ilegítimo.

El 10 de agosto del mismo año, el diputado Enrique Martínez presentó un proyecto de ley estableciendo la obligación de denunciar quincenalmente la cantidad de azúcar, cereales, legumbres, huevos, pescados y aves que tuviesen los comerciantes en su poder. Si bien este proyecto —al igual que el anterior— no era legislación antimonopolista propiamente dicha, sino que se trata de medidas tendientes a poner fin al alza de los precios a que daba lugar la posguerra, su autor consideró que sería «un golpe de muerte para los acaparadores y los trust».

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

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

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

El Senado lo considera el 20 de mayo (ver Diario de Sesiones del Senado, 1922, tomo V página 580), con la presencia del doctor Le Breton, ministro de Agricultura, y le introduce algunas modificaciones. Vuelto a Diputados, la comisión formula despacho (orden del día 90/1922-23) aceptando sólo algunas de las rectificaciones del otro cuerpo, lo que así se resuelve el 14 de abril de 1923. El Senado insistió por dos tercios (julio 23 del mismo año) y la Cámara de Diputados, también con dos tercios, convierte en ley su despacho. Es la 11.210, y se llama, impropriadamente, de represión de los trust.

En el año 1923, con motivo de un fallo de la Cámara del Crimen de la Capital Federal, que revocó la prisión preventiva que había decretado el juez Artemio Moreno contra los panaderos que, de común acuerdo, habían elevado el precio del pan, el diputado Amuchástegui presentó un proyecto de resolución, que dió lugar a un amplio debate. Finalmente, se acordó pasar todos los antecedentes a la Comisión de Justicia, a fin de que aconsejase el procedimiento a seguir para evitar que la ley fuese desvirtuada en sus alcances.

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

En el año 1937, los doctores Coll y Gómez presentan al Ministerio de Justicia e Instrucción Pública su proyecto de Código Penal, que sanciona los delitos de monopolio en el capítulo II, título XIV del libro II, bajo el título general de «Delitos contra el Comercio, la Industria y la Economía Pública». En los artículos 388 al 393, se reproducen los de la ley 11.210, pero mejorando, por supuesto, su técnica; declaran el carácter formal del delito (pactos tendientes a establecer el monopolio, artículo 388); aumentan la pena de prisión hasta un máximo de cinco años; y establecen algunas modificaciones de carácter general.

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

VI

LOS ARTICULOS 1º y 2º DE LA LEY 11.210 A LA LUZ DE LA DOCTRINA Y LA JURISPRUDENCIA

Los artículos 1º y 2º de la ley 11.210 han dado lugar a una larga controversia, que sólo se ha acallado una vez que la interpretación jurisprudencial y la opinión de los tratadistas han llegado a un punto de contacto. Pero en una cosa ha coincidido el juicio de magistrados y autores desde la fecha de promulgación: la redacción es defectuosa, y a ello se debe que la interpretación variase, tanto en uno como en otro campo.

El despacho de la Comisión de Legislación General de la Honorable Cámara estaba redactado de la siguiente manera:

«Artículo 1º—Queda prohibido en el territorio de la República todo acto individual o colectivo y toda combinación industrial, comercial o de transporte terrestre, fluvial o marítimo a realizarse en cualquier forma y en cualquier parte del país, que tienda a producir o que produzca el alza o baja artificial de los precios de mercaderías en perjuicio de los consumidores.

«Art. 2º—Sin perjuicio de la prohibición general que establece el artículo anterior, queda especialmente establecido:» (Diario de Sesiones, Diputados, 1921, t. I, página 691.)

En la sesión del 1º de julio, el diputado Peña hizo severas críticas al artículo 1º, por considerar que su generalidad constituía un peligro para el comercio honesto, ya que a cada alza de precios, por más justificado que estuviera por factores económicos, no faltaría quien hiciese la denuncia de que se trataba de una suba injustificada. En la sesión del 6 de julio, al continuar la discusión en particular, el mismo diputado se refirió en los conceptos que anteriormente había vertido.

El miembro informante, doctor de Tomaso (por ausencia del doctor Bas), propuso como fórmula de transacción que se substituyese el artículo 1º y el

encabecimiento del 2º por los correspondientes del proyecto socialista que era, a su vez, reproducción del proyecto de la comisión investigadora que había presidido el doctor Justo. La comisión aceptó y la Cámara aprobó ambas cláusulas. (Diario de Sesiones, Honorable Cámara de Diputados, año 1921, t. I, página 763.)

En el año 1925 se produjo el fallo de la Cámara del Crimen en el asunto «de la Prida y otros», el célebre caso de los panaderos. El juez de instrucción doctor Artemio Moreno, en un auto en el que hace un extenso estudio acerca de los hechos reprimidos por la ley 11.210, del derecho comparado y del régimen de las penas, declaró incurso en el delito de monopolio a los prevenidos, que en la asamblea gremial del Centro de Patrones Panaderos de Buenos Aires habían resuelto elevar el precio del pan. La Cámara de Apelaciones en lo Criminal y Correccional de la Capital Federal revocó el fallo, expresando, entre otras cosas:

«Que con arreglo a los artículos 1º y 2º de la ley invocada, para que tal hecho pudiera ser calificado como delito, sería indispensable que el convenio o combinación que importa la resolución referida, constituyera un acto doloso tendiente a establecer el monopolio de aquel producto, aumentando arbitrariamente las ganancias de los partícipes, sin proporción con el capital efectivamente empleado en la industria y el comercio respectivos». «La arbitrariedad y la falta de proporciones de las ganancias son dos aspectos necesariamente concordantes del monopolio que la ley reprime.» (*Jurisprudencia Argentina*, t. XVII, página 291.)

Es decir, que la Cámara sostuvo la necesidad de que concurren las circunstancias del artículo 1º y las del artículo 2º, para que el hecho cayera dentro de las sanciones.

El fallo levantó una verdadera tormenta. En el Parlamento, el diputado Amuchástegui presentó el proyecto a que he hecho referencia en el capítulo V, y con tal motivo se promovió un agitado debate. El citado legislador expresó que la ley «estaba en peligro», y que el tribunal no había interpretado bien el espíritu ni la letra de la ley: «Basta el convenio, basta el pacto, basta la combinación, basta el pool, la amalgama o la fusión, para que se condene. Ese es el delito económico. La persona que lo realice es el delincuente marcado y señalado por la ley.» (Diario de Sesiones, página 1318.) El diputado Dickmann manifestó: «Es una sentencia muy grave; es una sentencia de clase, que compromete la existencia misma de la ley.»

En la doctrina también se rebatió el fallo de la Cámara. El doctor Enrique Gil, en artículos publicados en «La Nación», y en «Jurisprudencia Argentina», t. XVII, página 291, lo criticó. «La Prensa», en un editorial del 26 de agosto del mismo año, sostuvo que «la ley no está concebida en esos términos, ni su espíritu es el resultante de las expresiones empleadas por la Cámara en lo Criminal».

El doctor Luis Méndez Calzada rebatió las críticas y sostuvo: «1º Que la interpretación dada por la Cámara Criminal al artículo 2º, párrafo 1º, está de acuerdo con la redacción actual y el espíritu de ese precepto (definición legal del monopolio). Si la ley está mal redactada o mal concebida, si la definición sobra, *cúlpese a quien corresponda*; 2º Que la intención del Parlamento al discutirse esa ley en la Cámara de Di-

putados, fué dar la mayor amplitud de apreciación a los jueces, hasta el punto de que se hizo un llamado especial a su competencia en materia económica, etcétera.» («Legislación y jurisprudencia argentinas sobre represión de monopolios.» *Jurisprudencia Argentina*, tomo XVII, página 41, sección doctrina.)

Posteriormente, en el caso «Asplannto y otros», la Cámara reiteró su anterior pronunciamiento. En agosto de 1930, el juez de instrucción, doctor Lamarque, sobreseyó al representante de la sociedad Dollfus Mieg y Cia., de Mulhouse, que trató de hacer firmar un convenio, entre los vendedores en esta Capital de los productos de la sociedad citada, para la fijación de precios uniformes. Dijo el juez: «La lectura de los debates en la Cámara de Diputados deja ver sobre toda otra concepción del plan, la idea fundamental de la definición del monopolio y de su tentativa, expresada en el enunciado general del artículo 2º. El aumento arbitrario, sin proporción con el capital efectivamente empleado, de las ganancias de los agentes y las dificultades propuestas a otras personas vivientes o jurídicas en la libre concurrencia, son la piedra de toque de ese mal antisocial que se quiere prevenir y reprimir.»

La cámara confirmó el fallo, agregando: «Que para que la firma de este convenio importase un acto de monopolio de los previstos por el artículo 2º de la ley 11.210, es indispensable, como surge de los propios términos de la citada disposición legal, que se aumenten arbitrariamente las ganancias de los firmantes sin proporción con el capital empleado.»

«Que no se ha probado en autos que el proyectado convenio tuviera por resultado tales efectos y por lo tanto, su firma no caería bajo la sanción legal de la citada ley.» (*Jurisprudencia Argentina*, tomo XXXIV, página 593.)

Es decir, que se consideró que los actos de monopolio enunciados en el artículo 2º no constituían delito sino mediaba, en forma conjunta:

a) Un aumento arbitrario de las ganancias sin proporción con el capital efectivamente empleado, (artículo 2º, primera parte); b) dificultades opuestas a la libre concurrencia (artículo 2º, segunda parte).

La simple realización de algunas de las maniobras enunciadas en los incisos del artículo 2º, no tenía substantividad propia, no constituía una figura delictiva autónoma, si no mediaba la hipótesis del artículo 1º o algunas de las dos contenidas en la parte general del artículo 2º. La interpretación era, a mi juicio, errónea, pero tenía como motivo la mala redacción y la falta de técnica de las cláusulas citadas.

En el año 1934 se siguió una causa contra Arturo S. Gibbs y otros, y el juez de instrucción, doctor Eusebio Gómez sostuvo: «...el delito creado por el artículo 1º de la ley 11.210, tiene el carácter de delito formal. Se cometió por el mero hecho de la formación del pacto, convenio, amalgama o fusión de capitales con la finalidad de establecer o sostener un monopolio y lucrar con él, en una o más ramas de la producción, del tráfico terrestre, fluvial o marítimo o del comercio interior o exterior, en una localidad o en varias, o en todo el territorio nacional.»

«La Cámara Criminal y Correccional de esta Capital, en el fallo antes citado consideró que, con arreglo a los artículos 1º y 2º de la ley invocada, para que el hecho que juzgaba pudiera ser calificado como delito, era indispensable que el convenio o combinación constituyera un acto doloso tendiente a estable-

cer el monopolio del producto, aumentando arbitrariamente las ganancias de los partícipes, sin proporción con el capital efectivamente empleado en la industria y comercio respectivo.

«El proveyente, salvados los respetos que aquella decisión merece, declara no estar de acuerdo con la doctrina de que, para que el delito exista, sea necesaria siempre la condición de la arbitrariedad de las ganancias.

«...No es posible sostener que, en todos los casos, las circunstancias señaladas, aumento arbitrario de las ganancias, sea esencial para considerar inculminables los hechos que la ley prevé y reprime. En efecto: el encabezamiento de dicho artículo 2º se refiere a dos clases de actos de monopolio; la de los que sin importar un progreso técnico ni un progreso económico, aumentan arbitrariamente las propias ganancias de quien o quienes los ejecutan sin proporción con el capital efectivamente empleado; «y» —conjunción, ésta, que emplea el texto referido— la de aquellos que dificulten o se propongan dificultar a otras personas vivientes o jurídicas la libre concurrencia en la producción y en el comercio interno o en el comercio exterior. Surge así nítidamente de las propias palabras de la ley su verdadero sentido.

«El delito creado por el artículo 1º de la ley 11.210 se comete por el mero hecho de la formación de un convenio, pacto, amalgama o fusión, de capitales tendientes a realizar algunos de los actos previstos en el artículo 2º, sin que sea necesario que tales actos se realicen efectivamente, pues, cuando tal ocurre, el delito se considera cometido con circunstancias agravantes, de conformidad al artículo 4º.

«La ley no exige en todos los casos que su previsión abarca, el requisito de la ganancia arbitraria como elemento esencial para la incriminación. Se han evidenciado los diversos actos enumerados en el párrafo anterior y todos ellos constituyen según la ley, actos de monopolio tendientes al monopolio y, por ende punibles.» (*Jurisprudencia Argentina*, tomo LVII, página 329.)

El fallo del doctor Gómez fué confirmado por el tribunal de alzada, que modificó así su jurisprudencia.

En octubre de 1935 se produce la querella que promueve la Compañía Nacional de Tabacos contra la Unión de Cigarreros Mayoristas (*Ver Gaceta del Foro*, tomo CXIX, página 119). El juez de instrucción, doctor Barberis, decretó la prisión preventiva de los querellados, expresando:

«Se ha pretendido en resoluciones judiciales, notas y escritos, que los artículos 1º y 2º de la ley se refieren ambos a una sola figura delictuosa, es decir, que no es posible la aplicación de la norma que contiene el artículo 2º sin que concurren a su vez los enunciados del artículo 1º.

«Una simple discriminación de las dos disposiciones frente al debate parlamentario, a las finalidades que aquella ley procura y al resto de su articulado, permite arribar con eficacia a una conclusión diametralmente opuesta a la apuntada.

«El artículo 1º, en efecto, en momento alguno habla de los actos como integrativos de la infracción; supone solamente que la existencia del pacto, convenio, combinación, amalgama o fusión con fines de establecer o sostener un monopolio, son de por sí punibles, aunque no hayan exteriorizado su finalidad con la realización de un acto o hecho necesario al propósito buscado.

«En cambio, el artículo 2º reputa actos de monopolio los que provoquen cualquiera de las consecuencias que enuncia, con prescindencia de los pactos, convenios, etcétera, que, de por sí, son reprimibles dentro de la norma del artículo 1º.»

Llegada la causa a plenario el juez condenó «por infracción al artículo 2º apartado 1º, último término, de la ley 11.210.» (*Ver Jurisprudencia Argentina* tomo LIX, página 618). La cámara confirmó condenando a los procesados «como incurso en el delito previsto y penado en el artículo 2º de la ley 11.210». En los fundamentos, expresa:

«Está probado como lo establece la sentencia de *a quo* que entre esos actos, lícitos muchos de ellos, ejecutaron otros ilícitos y contrarios a los propósitos y finalidades de la ley 11.210, consistentes en la coacción ejercida sobre minoristas para que no adquirieran mercaderías o productos de la expresada Compañía Nacional de Tabacos, en razón del conflicto existente entre los intereses comerciales de una y otros, cuya coacción principal fué el imponer como condición para vender a ciertos minoristas las mercaderías que poseían los mayoristas, no adquirir aquéllos los productos de la Compañía Nacional de Tabacos, imposición que por expresa y especial disposición de la ley 11.210, (artículo 2º, inciso g), constituye un acto punible tendiente al monopolio.

«Que como lo dice el fallo en examen, es indudable que tal coacción dificultaba o tendía a dificultar la libre concurrencia de los querellantes en la venta y distribución de sus mercaderías, aparte de que como se tiene dicho, por su naturaleza, se halla especialmente prevista y sancionada en el inciso g) del artículo 2º de la ley mencionada, robusteciéndose el carácter coactivo que revestía el acto, por los demás que fueron cumplidos y a que se refiere la sentencia, declarándolos probados, con lo que se ajusta a las constancias de autos, y disposiciones legales que al efecto invoca.»

El caso que acabo de citar es el único en que se llegó a condenar por violación de la ley 11.210 y constituye tal vez uno de los casos más evidentes de no culpabilidad. Pero la doctrina, en lo que al punto que estoy tratando se refiere, es la correcta.

En una querella entablada por José Antonio García contra la Compañía Nacional de Tabacos, el juez Eusebio Gómez reiteró su doctrina. Al sobreseer la causa declaró:

«La ley citada declara delito en su artículo 1º, la simple fusión de capitales tendientes a sostener el monopolio. La represión no está supeditada a la comisión efectiva de alguno o algunos de esos actos, pues el artículo 1º ha creado a juicio del suscrito un delito formal: que concurren los dos elementos que lo integran conforme a la definición dada por la ley: un convenio, pacto, amalgama, combinación o fusión de capitales y la tendencia a sostener el monopolio por tales medios.

En el caso de la Unión de Fabricantes de Especialidades Medicinales, el juez de instrucción, doctor M. Rodríguez Ocampo, en una extensa y documentada resolución, afirma:

«Que para que exista dolo en las actividades que se investigan, no es necesario, por otra parte, el aumento de los precios ni el de las ganancias, basta la sola existencia de la coalición, reunión o convenio al que se ha aludido en los considerandos anteriores y que las actividades lleguen a alterar los precios más o menos,

pues bien puede darse el caso de una maniobra destinada a producir una baja artificial con el fin de crear un clima especial o determinado en el mercado de productos o valores, teniendo en mira una ulterior combinación. Lo que la ley ha querido reprimir es todo aquello que tienda a afectar artificialmente el principio de la libre concurrencia mercantil o alterar la ley económica clásica de la oferta y la demanda.

La Cámara lo cofirma («La Ley», t. XV, página 1206).

Las conclusiones que pueden extraerse de los casos analizados son los siguientes:

1º) A partir del caso Gibbs la jurisprudencia varió de acuerdo con lo sostenido por el juez de instrucción Eusebio Gómez;

2º) El delito del artículo 1º es de carácter formal, y se comete con la mera formación del pacto, convenio, fusión, etcétera, tendiente a sostener el monopolio y sin necesidad de que se cometan efectivamente ninguno de los hechos que contempla el artículo 2º;

3º) Los hechos previstos en la parte general del artículo 2º o en cualesquiera de los incisos del mismo son delitos independientes, pueden ser materiales o formales, pero no requieren provenir de un pacto o fusión de los enunciados en el artículo 1º.

La doctrina llega a conclusiones concordantes. El doctor Juan P. Ramos, en un artículo titulado «La ley penal 11.210» (Revista del Centro Argentino de Estudiantes, año 1937, N° 5), hace un brillante estudio de la cuestión, estableciendo algunos principios esenciales que comparten otros penalistas distinguidos.

Después de explicar las alternativas que motivaron la sustitución de los artículos 1º y 2º (primera parte) del despacho de la comisión por los del proyecto González Iramain y de citar las opiniones de los diputados que intervinieron en el debate especialmente las de de Tomaso (informante) y de Peña, llega a las siguientes conclusiones: a) «Los actos especiales de monopolio que la ley reprime en el artículo 2º no tienen en absoluto necesidad lógica, necesidad formal o necesidad material de estar calificados igualmente que la constitución formal del trust en el artículo 1º; b) Que el artículo 1º de la ley «es un delito formal que puede existir sin que se realice ninguno de los actos de monopolio enumerados en el artículo 2º, con tal de que el convenio, pacto, amalgama o fusión de capitales que le da nacimiento, tienda a establecer o sostener el monopolio y lucrar con él».

Las razones que da para sostener el primer aserto, son de irrefutable lógica.

1º El texto del artículo 2º, en su primer apartado, sólo habla de actos de monopolio realizados y no de constitución de un trust con el propósito de realizar esos actos de monopolio.

2º El pacto, convenio, amalgama, o fusión de capitales del artículo 1º, exige la existencia de varias personas o entes jurídicos que lo establezcan, en tanto que los actos del artículo 2º pueden ser realizados por una sola persona, como su mismo texto lo demuestra: «las propias ganancias de quien o quienes los ejecuten».

3º Sería absurdo que en el inciso c) del artículo 2º, se empleara la palabra convenios, si todos los actos del artículo 2º requieren la existencia de la condición previa del convenio considerado en el artículo 1º.

4º Sería más absurdo aun que en el inciso d) del artículo 2º se plantearan dos formas distintas de cometer un acto de monopolio, una con convenio y otra sin convenio. Comete el delito de este inciso:

- a) El que acapara o substraer al consumo en cualquier forma tales cosas con el propósito de determinar el alza de su precio;
- b) Los que realizan un convenio para no vender con ese mismo objeto.

«Si en todos los casos del artículo 2º está implícito el convenio del artículo 1º, ¿por qué en este inciso se recrimina en un caso el convenio y en otro un acto que puede realizar una persona aislada, es decir, sin convenio con otras, siendo así que no vender equivale a substraer al consumo en cualquier forma?»

5º Sería más absurdo todavía que en el inciso e) del artículo 2º se hablara de «los convenios o pactos para limitar la producción de uno o varios artículos con el propósito que se expresa en el artículo 1º de la presente ley», porque si todo acto de monopolio del artículo 2º exige la existencia previa del convenio, pacto, etcétera, del artículo 1º:

- a) No había la más mínima necesidad de agregar las palabras «los convenios o pactos» al inciso e);
- b) Y porque el inciso e) reprime un acto de monopolio que no ha de estar comprendido en el artículo 1º, desde el momento que sólo lo reprime el inciso e) cuando tenga «el propósito que se expresa en el artículo 1º».

6º Sería absurdo obligar, en los casos de los incisos f) g) y h) del artículo 2º, para que haya delito, a que se realicen por medio de un convenio, pacto, amalgama o fusión de capitales, los siguientes, actos que pueden ser —y son por general, en ciertos productos y en ciertos medios— actos de un individuo o de una persona jurídica y no de una combinación de individuos o de personas jurídicas:

- a) Vender cosas o prestar servicios por un precio inferior al de coste, cuando tenga por objeto impedir la libre concurrencia;
- b) Exigir a un comprador que no compre a otro vendedor;
- c) Imponer al revendedor un precio determinado de reventa.

7º Sería más inconcebiblemente absurdo que un hecho individual como el del inciso i), del artículo 2º, estuviera sometido a las condiciones del artículo 1º, desde el momento que el hecho del inciso i) origina, en virtud del artículo 4º una circunstancia agravante a los fines de la penalidad establecida en el artículo 3º. Además, el hecho que constituye la aplicación del inciso i), del artículo 2º no deriva, por su naturaleza individual manifiesta, de un convenio, pacto, amalgama o fusión de capitales, pues, precisamente, la ley prevé que la situación de una persona, en diferentes entidades presta a esa persona una vinculación que puede conducir a que se forme después el monopolio o la restricción de la competencia, esto es, lo legislado en el artículo 1º.

8º Sería tan inconcebiblemente absurdo como lo anterior, que otro hecho individual considerado expresamente en el inciso j), del artículo 2º, estuviera sometido al convenio, pacto, amalgama o fusión pre-

vios de capitales del artículo 1º, desde el momento que también reprime con la pena agravada del artículo 4º una circunstancia emergente de un hecho que puede consistir en que un industrial o un obrero preste una garantía a comerciantes, por mercaderías suministradas a obreros dependientes de aquel industrial o de aquel obrero, pues lo que la ley quiso reprimir en esto es un acto que nada tiene que ver con trusts ni monopolios, sino con la protección social que el Estado debe al obrero.

9º Sería jurídicamente absurdo también, si los actos del artículo 2º necesitaran del artículo 1º para constituir un delito, que la ley 11.210 incluyera en su texto el artículo 3º. Este dice: «los que violen lo dispuesto por los artículos 1º y 2º de esta ley... serán penados, etcétera.» Si el artículo 1º fuera la condición de existencia del artículo 2º no podría haber en la ley un artículo 3º que habla de penas para los que violan el artículo 1º y el artículo 2º.

10. Ya no sería jurídicamente absurdo, sino jurídicamente monstruoso que el artículo 4º diga: «en los casos de violaciones a lo dispuesto en el artículo 2º, se considerará cometido el delito con circunstancias agravantes», lo que prueba que para que haya acto del artículo 2º, no es necesario, en absoluto, que exista convenio, pacto, amalgama o fusión de capitales del artículo 1º.

Y digo que sería lógicamente monstruoso que el artículo 2º no existiera independientemente del artículo 1º, pues entonces resultaría que no hay violaciones del artículo 2º, sino violaciones del artículo 1º, en cuyo caso el artículo 4º agravaría con circunstancias agravantes la penalidad de un delito del artículo 2º que no existe en la ley.

Esta argumentación del doctor Ramos no deja lugar a dudas en cuanto a la independencia entre el artículo 1º y el artículo 2º. Las opiniones en contrario son el producto de interpretaciones no concordantes con el espíritu y la letra de ambas cláusulas, cuya defectuosa redacción contribuye, por otra parte, a hacer lógico el error.

Además, se comete frecuentemente la equivocación —de la que no está exento el doctor Ramos— de atribuir excesiva importancia a la opinión del diputado Peña, por el hecho de haber sido el protagonista, juntamente con los diputados Pinedo y de Tomaso (miembro informante), de la substitución de los artículos.

Hay que tener en cuenta que los artículos actuales son los que había propuesto la comisión investigadora del año 1918, por lo que corresponde tener presente, también, la opinión de los integrantes de la misma.

La frase del doctor Peña: «Porque la observación que podría haber hecho, que consiste en qué se entiende por monopolio, resulta que está establecido en el artículo 2º. El artículo 1º y el artículo 2º definen qué es monopolio, de manera que está calificado. El artículo 2º es el que aclara los conceptos del artículo 1º.» (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, año 1921, tomo I, página 763), no constituye, ni mucho menos, una «aclaración». Por el contrario, dan la sensación de una dependencia manifiesta, por lo menos del artículo 1º con respecto al 2º «que define qué es monopolio».

Y ello no puede ser así, porque el artículo 2º consta de dos partes, separadas por la conjunción «y», que no guardan relación entre sí. Los actos a que se re-

fiere la primera parte, no constituyen un «tipo», específico de monopolio. Pueden ser la «consecuencia», o un acto «tendiente» al monopolio. Como integrante definitorio del artículo 1º, no tiene subsistencia, y su inclusión en la ley se debe, no a su directa vinculación con el monopolio, sino a que la ley no era exclusivamente represiva para los trusts, sino de una serie de maniobras de competencia desleal, trabas a la libre concurrencia, etcétera, como quedó establecido en la discusión en general. (Diario de Sesiones, Diputados - 1921. Tomo I, páginas 742, 778, etcétera.)

Por otra parte —y para reforzar mi argumentación—, el miembro informante y los autores de todos los proyectos hicieron referencia a la legislación estadounidense y, principalmente, a la Sherman Act y a la Clayton Act. Pero la Clayton Act es «An Act to supplement existing laws against unlawful restraints and monopolies, and for other purposes», o sea: «Una ley para suplementar o complementar las existentes en contra de las restricciones ilegales y los monopolios, y con otros propósitos.» (U.S.C.A. Title 15 Section 12.38 Stat. 730). La legislación antitrust, y antitrust, no puede limitarse a definir —lo que es un monopolio o trust y a fijar penalidades. Debe, por el contrario, establecer una serie de actos que se consideren como maniobras monopolísticas o tendientes al monopolio. Entre ellos están los que traben la libre concurrencia, pues de lo contrario, la legislación sería ineficaz. Pero la circunstancia de que tales hechos caigan dentro de la legislación antitrust y antimonopolística, no significa que deban considerarse, como resulta de las palabras del diputado Peña, como «definitorios» del monopolio, ni siquiera como «integrantes» de dicho concepto. De ahí que se aclare en el artículo qué pueden ser «actos de monopolio o tendientes a él».

En consecuencia, estimo, como el doctor Ramos, que los actos reprimidos en el artículo 2º constituyen «tipos» penales que tienen substantividad propia, y que las palabras del diputado Peña dándoles el carácter de definitorios, no tienen mayor valor. Son precisamente ellas las que han dado lugar a la interpretación errónea de la ley 11.210. (Opinión que pongo al amparo de la autoridad del profesor Luis Jiménez de Asúa.)

Son en cambio verdaderamente aclaratorias las palabras del diputado de Tomaso, miembro informante por ausencia del diputado Bas, que al replicar al diputado Beiró afirmó: «En el artículo 1º, tanto de uno como de otro proyecto, se da una definición de carácter general, que en un caso es más amplio y en otro más restringido, y en el artículo 2º, sin perjuicio de la disposición del artículo 1º, se prohíbe especialmente como hechos de monopolio algunos casos especiales. Luego, el método seguido por la Comisión de Legislación al redactar los artículos 1º y 2º, es el mismo que ha seguido la Comisión Especial de Trusts...» (Diario de Sesiones, Cámara de Diputados, año 1921, tomo I, página 781 in fine.)

El profesor Jiménez de Asúa hace un estudio exhaustivo de los tipos de los artículos 1º y 2º de la ley 11.210 («El valor forense de la tipicidad y la interpretación de la ley penal 11.210». «La Ley», tomo XV, página 1209), contemplando el problema desde diversos ángulos del derecho penal. Llega a las mismas conclusiones que los doctores Ramos y Gómez, a quienes cita repetidamente.

El distinguido penalista hace referencia a la clasificación de los tipos en orden a sus «fundamentos», en *fundamentales* (caso del homicidio), *cualificados* (caso del parricidio y el asesinato) y *privilegiados* (homicidio emocional o en defensa propia). Sin entrar a prejuzgar sobre la autonomía de cada tipo o la dependencia que pueda existir entre ellos, sostiene que aparece como «fundamental» el tipo del artículo 1º y como «cualificados» los del artículo 2º, en base a que el artículo 4º de la ley establece que «en los casos de violaciones a lo dispuesto en el artículo 2º se considerará realizado el delito con circunstancias agravantes...».

Establece luego, con referencia a la «autonomía», tres clases de tipos: *básicos*, *especiales* y *complementarios*. Los tipos «básicos», son de índole fundamental y tienen plena independencia. El tipo «especial» supone el mantenimiento de los caracteres del tipo básico, pero añadiéndole algún otro peculiar, cuya nueva existencia excluye la aplicación del tipo «básico» y obliga a subsumir los hechos bajo el tipo «especial» (el parricidio, el asesinato, del Código Penal, son tipos «especiales» del tipo «básico» de homicidio, definido en el artículo 79). El tipo «complementario» presupone la aplicación del tipo «básico», al que se incorpora (por ejemplo, la calumnia o injuria equívoca o encubierta del artículo 112, tipo «complementario» del «básico» de los artículos 109 y 110).

Dice Jiménez de Asúa: «Quien examinara superficialmente la ley contra los monopolios, sin conocer sus antecedentes legislativos y la interpretación judicial y científica que la ha esclarecido, estaría tentado de proclamar que el artículo 1º define un tipo «básico» y tanto la cabeza del 2º como los incisos que la forman constituyen tipos «complementarios» del tipo que va en vanguardia. El estudio atento de la ley convence de lo contrario.»

En primer lugar, deseo dejar constancia de un error, posiblemente gramatical o tipográfico. Cuando Jiménez de Asúa dice «como los incisos que la forman», ha de haber querido significar «como los incisos que lo forman», (es decir, al artículo), error que tiene su importancia, no sólo porque los incisos no forman la cabeza (simple error), sino porque podría indicar un prejuzgamiento en cuanto a la relación de los tipos de los incisos con respecto a los tipos de la cabeza del artículo.

Aclarado ese error, sigamos con el razonamiento del penalista. Compartiendo las conclusiones de Ramos, de Gómez y del juez Barberis (que entendió en la causa «Compañía Nacional de Tabacos vs. Unión de Cigarreros Mayoristas» que ya he citado), afirma: «Hemos adquirido ya una certidumbre: el artículo 1º y el artículo 2º no son tipos dependientes (básico uno y complementario el otro), sino que poseen propia autonomía; de la que se deducen estas dos consecuencias: 1º — Se puede aplicar el artículo 2º sin que concurran los elementos del artículo 1º; 2º — Se pueden aplicar los tipos de los artículos 1º y 2º en concurso real o ideal.»

Luego afirma que, además, los dos tipos del encabezamiento del artículo 2º son autónomos entre sí. Se basa para ello en que: «La primera parte del primer párrafo del artículo 2º contiene un elemento *normativo*... Ya la función del instructor excede en este caso el mero proceso cognoscitivo, de simple experiencia, y reclama un «juicio valorativo». «En cambio —afirma— no me parece que existen elemen-

tos subjetivos ni normativos en la segunda parte... Se trata, en mi opinión, de un tipo meramente *descriptivo* en el que le basta al juez instructor la mera experiencia, en función cognoscitiva.»

Concluye estableciendo, también, la autonomía de cada uno de los incisos del artículo 2º, y sosteniendo: «Se trata, pues, de un caso de «ley penal mixta acumulativa» en que se han tipificado varias formas independientes de ejecución, no permutables entre sí y, por ende, no susceptibles de ser afirmadas alternativamente en el proceso, sino que pueden, por el contrario, aparecer en concurso real e incluso en concurso ideal, cuando se presente una conducta continuada.» (Op. cit., 1236.)

El doctor Peco sostiene en la exposición de motivos de su proyecto de Código Penal (página 442), los mismos conceptos de los tratadistas ya citados, expresando: «El artículo 2º de la ley 11.210 no está subordinado al artículo 1º, conservando plena autonomía. Más aún, el artículo 2º debe ser escindido, pues si bien están vinculados por el nexo común de constituir actos de monopolio o tendientes a él, considera dos hipótesis legales distintas entre sí.» Por eso, consagra ambos principios en artículos diferentes, el 265 y 266.

De la exposición que he realizado de las ideas jurisprudenciales y doctrinarias, surge nítidamente la independencia de los tipos de la ley actual. Sólo su mala redacción pudo haber dado pie a que se llegase a sostener, en determinado momento, la tesis contraria.

VII

LA LEY 11.210 DEBE SER REFORMADA DE INMEDIATO

Es mi propósito demostrar ahora:

1º — Que la ley 11.210 debe ser substituida por otra nueva o, en todo caso, reformada;

2º — Que la reforma sancionada por el Honorable Senado con fecha 19 de julio del corriente año y venida en revisión a la Honorable Cámara de Diputados, no resuelve sino algunos de los problemas que plantea la deficiencia de la actual legislación, creando, a la vez, otros nuevos;

3º — Que la ley que someto a la consideración de la Honorable Cámara cumple los fines que justifican una reforma.

Ya he explicado cómo la ley actual fué la primera tentativa seria para poner fin al abuso de las maniobras de los monopolios, que se agravaban en los momentos de su sanción por las maniobras especulativas de todo orden que se realizaban al amparo de la confusión creada por la anterior posguerra.

Si bien el artículo 300 del Código Penal, contempla en su inciso 1º una forma monopolista, por diversas razones esa disposición es inocua. La ley 11.210, por las causas que expondré, también lo es, por lo que puede afirmarse, con carácter general, que los trusts, cartels, holdings y demás concentraciones monopolísticas, encuentran campo propicio en nuestro país, para una actuación libre de trabas.

A veintitrés años de la sanción de la ley, la experiencia recogida nos permite apreciar sus fallas y tener en cuenta los inconvenientes que se presentan para su aplicación, a fin de incorporar al cuerpo jurídico de la Nación un instrumento legal que tenga las características de eficiencia requeridas para entablar lucha contra un enemigo que dispone de armas

de cuyo poder dan cuenta las dificultades que han tenido otros países que han renovado su legislación en forma frecuente.

Los propios autores de la ley de trusts establecieron que se trataba de una legislación de carácter experimental. El miembro informante de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, doctor Vicente C. Gallo, expresó: «Esta es sin duda una ley que ha de gravitar más que todo por acción de presencia, no para detener las iniciativas fecundas de trabajo y el espíritu de asociación ni el interés de los capitalistas, sino para evitar combinaciones dolosas en perjuicio de la colectividad. *Es una ley de ensayo, destinada a perfeccionarse con el tiempo y por acción de la experiencia que derive de su aplicación.*» (Diario de Sesiones, año 1923, tomo único, página 581.) El entonces ministro de Agricultura, doctor Tomás A. Le Breton, que según he expresado procuró en todas formas activar la sanción de la ley, dijo: «...el Poder Ejecutivo no cree que esta sea una ley completa ni perfecta que dé todos los resultados que de ella deban esperarse, pero considera que es una ley bastante buena como ley básica para iniciar una legislación nacional sobre esta materia.» (Diario de Sesiones, página 581.) En el mensaje que el 19 de enero del mismo año remitiera el presidente Alvear, solicitando la sanción, expresaba: «No desconoce el Poder Ejecutivo que ese proyecto presentará en la práctica alguna deficiencia que deriva de la complejidad misma de la materia legislada y de la redacción que se ha dado a algunos de sus artículos, pero... dicho proyecto, si no llena el ideal de eficacia que ha podido lograr, servirá, en cambio, para asentar en el futuro una reforma adecuada de sus disposiciones, a base de la experiencia que se adquiera en su aplicación administrativa y judicial.» (Diario de Sesiones citado, página 421.)

La experiencia judicial es desoladora: sobre dieciséis juicios que se habían seguido en la Capital Federal hasta mediados del año 1945, sólo recayó una condena (caso Compañía Nacional de Tabacos versus Unión Cigarreros Mayoristas, ya citado). En el caso de la Asociación Argentina Distribuidores de Films (Bini Héctor J. vs. Morgan Guy P.) se llegó a condenar en primera instancia, pero prescribió antes de terminar la apelación en el tribunal de alzada. («La Ley», tomo XXX, página 287.)

La mayoría de los procesos debe, lógicamente, terminar con autos de sobreseimiento definitivo por prescripción de la acción entablada, ya que en virtud del artículo 62, inciso 5º del Código Penal, la misma se extingue a los dos años. Teniendo en cuenta lo difícil e intrincado de un proceso de esta índole, que requiere pericias, conocimientos comerciales, etcétera, el lapso dentro del cual debe substanciar la causa es extraordinariamente corto.

A esto se agrega que la prueba de las maniobras delictivas es, por las razones expuestas, sumamente difícil, máxime frente a la circunstancia de que, por la cuantía de los intereses en juego, los acusados son siempre defendidos por expertos abogados. Por otra parte, demorar un proceso durante dos años resulta fácil para cualquier abogado de discretas condiciones.

A todo esto debe agregarse que, ya que no existen medidas de carácter preventivo (fiscalización, acción administrativa, etcétera), quienes entablan querrela son particulares, generalmente comerciantes o industriales en pugna con el procesado por razones de competencia. Como advirtió Roosevelt con ironía: «La

mayor parte de las quejas por violaciones de las leyes antitrusts es hecha por hombres de negocios contra otros hombres de negocios. Aun los hombres de negocios más partidarios del monopolio desapruueban todos los monopolios con excepción del suyo.»

Tiene que ser muy evidente la violación a la ley para que el Ministerio Fiscal esté en condiciones de iniciar una acción con alguna probabilidad mínima de éxito. «La Prensa», 3 de enero de 1942, decía:

«No obstante algunos episodios judiciales resonantes, de los que no se ha sacado nada en limpio, muy escasos son en realidad los resultados efectivos logrados hasta ahora con las disposiciones legales represivas de los trusts. Estos continúan en forma más o menos disimulada y aquellas son burladas en forma más o menos habilidosa. No es un secreto para nadie la forma en que se constituyen y desaparecen al menor amago de peligro, trusts de la más variada índole e importancia, y son pocos los que ignoran las andanzas de algunos profesionales en la materia, que con traviesa habilidad los hacen nacer sin capital propio y nada más que por el aliciente de un sucu- lento margen de comisiones. Las sanciones penales a que se exponen y los graves perjuicios que ocasionan a la población, no los detienen en su camino.»

Ha contribuido también a la inocuidad de la ley, la vacilación de la jurisprudencia en la interpretación de los artículos 1º y 2º. (Ver capítulo VI.)

Además, ya he hecho referencia a la crítica de los autores, por lo que se puede afirmar que existe coincidencia absoluta en cuanto a la necesidad y urgencia imperiosa de la reforma.

En Estados Unidos, ejemplo clásico de represión de las maniobras monopolísticas, las leyes han debido cambiar constantemente porque el ordenamiento jurídico va siempre a la zaga de las prácticas en materia comercial, como lo señala agudamente Vivante. Por otra parte, la comisión investigadora del año 1918, que redactó un proyecto sobre la base del cual se sancionó la ley 11.210, tuvo en cuenta los ejemplos de la jurisprudencia norteamericana, como lo declaró el doctor Justo (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1921, tomo I, página 744), quien propuso varios de los incisos que se incorporaron en el transcurso de la discusión en particular. Pero tanto la legislación estadounidense como las prácticas de los consorcios han ido evolucionando, sin que se registrase un desarrollo correlativo de nuestra legislación.

Con todo, puede mantenerse la estructura actual de la ley, o sancionar una nueva sobre su misma base, siempre que se contemplen los siguientes puntos:

- 1º Establecer el verdadero carácter de los delitos de los artículos 1º y 2º;
- 2º Deslindar el monopolio interjurisdiccional del monopolio local;
- 3º Perfeccionar el texto de la ley, puliendo en lo posible sus imperfecciones y estructurándola jurídicamente;
- 4º Establecer la competencia federal para los delitos interjurisdiccionales;
- 5º Otorgar facultades a la autoridad administrativa para controlar e investigar las maniobras monopolísticas, para que pueda existir una etapa preventiva y para que la represiva tenga eficacia;
- 6º Adoptar el sistema de penas paralelas de multa y prisión;
- 7º Aumentar el término de prescripción.

Por supuesto que considero que con ello no estará concluida la lucha contra el monopolio, pero será una base bastante firme para poder realizar una acción eficaz, tanto de carácter preventivo como represivo. Ella deberá ser complementada con medidas financieras, tales como las regulaciones aduaneras, la reordenación del régimen impositivo, la nacionalización de las empresas de servicios públicos, etcétera. Y también con medidas administrativas: confección de estadísticas que den la medida de la evolución de la industria y el comercio, de la magnitud de la tendencia, en nuestro país, hacia la concentración de capitales; ordenamiento de las investigaciones practicadas por los organismos que han tenido, hasta el presente, el control de combinaciones de tipo monopolístico (verbigracia, la División de Monopolios, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio).

La industrialización argentina y los monopolios

Un examen a nuestras estadísticas basta para demostrar que, a partir de 1935, el ingreso de la producción industrial es superior al de la producción agropecuaria, quebrándose así una proporción clásica de nuestra economía. El aumento continuó hasta llegar a ser el doble. En la memoria del Departamento de Hacienda del año 1944 se expresa en el capítulo «Reflexiones sobre la situación industrial argentina» (tomo III, páginas 435 y siguientes):

«Estos tiempos de guerra han probado, además, que nuestra industria no sólo ha sido capaz de substituir muchos artículos foráneos que se introducían sin verdadera necesidad, sino que también puede producir algunos renglones de gran valor para el comercio internacional. Las exportaciones de los últimos años han incluido, en efecto, fuertes cantidades de artículos y materias industrializadas. Nuestros productos de lechería, textiles, artículos de cuero, conservas, bebidas, aceites comestibles e industriales, máquinas y herramientas, y tantos otros, se han abierto mercados nuevos. Y hay motivos para esperar que, por lo menos en una medida importante, se puedan mantener en el futuro estas corrientes adicionales de intercambio con muchos países, particularmente sudamericanos, que desconocían esos productos argentinos.

«La estructura económica del país se ha visto perfeccionada con estos hechos, y han aparecido condiciones nuevas bajo las cuales se fortalece la producción y el consumo en general, sin el menor detrimento para la agricultura y la ganadería, que constituyen, precisamente, el sólido sostén en que se apoyan las industrias nacionales....»

«Serán necesarios, sin duda, algunos procesos de readaptación, dentro de la orientación de la política comercial e industrial que se fije, y en vista de la aguda competencia que tenderá a establecerse. Principalmente nuestras industrias, que hoy pasan por momentos de franco auge, precisarán intensificar sus esfuerzos en dos amplios sentidos, que pueden ser desde ahora previstos. De una parte, debe procurarse la reconversión de las actividades marginales que más blanco ofrecen para los impactos de una importación en vasta escala. De otra parte, todas las ramas habrán de aplicarse con rigor a standardizar y mejorar las calidades, y a reducir los costos, revisando a fondo sus procedimientos tecnológicos, substituyendo equipos anticuados por otros de factura

moderna, especializándose mediante la selección de sus renglones de producción más rendidores, indagando atentamente las preferencias de los consumidores, estudiando la comercialización más ventajosa de sus productos, y aplicando toda otra medida que pueda traducirse en aumento de eficiencia o rebaja de los costos. Es indispensable, en suma, que las fábricas busquen en la técnica y en la organización industrial, las bases para su firmeza económica. Se observa que en nuestro país es relativamente muy baja la proporción de fondos que las empresas industriales dedican a gastos de investigación, a pesar de que existe una conciencia clara, en los organismos gremiales de la industria, sobre la necesidad de incrementar este aspecto. Debería ser prontamente intentado un programa concreto en este sentido por parte de las empresas importantes, coincidiendo con la acción oficial que, durante 1944, ha dado, por decreto 16.068, las bases para la creación del Instituto Nacional de Tecnología. Por otra parte, la acción oficial a cargo de este instituto debe ser, sin duda, intensa para atender las necesidades de la pequeña industria, tan numerosa en el país, y que no está, desde luego, en condiciones de costear órganos propios para la investigación tecnológica.»

Al discutirse en la sesión del 2/3 de agosto del corriente año la ley de abastecimiento, expresé que ese proceso industrial debe ser estrechamente vigilado y controlado porque tres enemigos lo acechan, y agregué: *El primero es el de que Bunge llamó «mentalidad juridicopastoril».* Aunque no estoy de acuerdo con los destinatarios que Bunge les daba, sí lo estoy en que existe una mentalidad que quiere retrotraerse a cincuenta años atrás, cuando Dubois explicaba en su tratado de economía el carácter piramidalmente agropecuario de este país.

Los dos enemigos restantes son: uno, los intereses foráneos, intentando mantenernos en nuestra posición agropecuaria, poco interesados en fomentar el progreso industrial, en cuanto no redunde directamente en su beneficio. Y el último lo representan los que quieren aprovechar el progreso industrial en beneficio propio. Los comerciantes y los industriales que quieren lucrar desmedidamente al amparo de una situación de incremento de la industria, que debe favorecer al país, han de ser penados y perseguidos para que este error de su apreciación recaiga únicamente en perjuicio de ellos mismos. Que no sean zonzos en creer que nosotros ignoramos la gravitación que han tenido en la producción de crisis políticas y económicas en un pasado cercano. Que no sean zonzos en creer que el país participa del concepto positivista de que al caer los bastiones de feudalismo cayeron los señores feudales. Sólo se han transformado y se han agazapado en la economía; nosotros no queremos que se agazapen en «nuestra» economía; queremos que esta ley pueda borrar los vestigios de todo lo que sea el aprovechamiento industrial del país en beneficio de un número restringido de personas. (Página 1.146.)

Si me he citado a mí mismo, ello se debe a que, no obstante tratarse de una intervención improvisada en el recinto, los conceptos que allí expresé son el resumen de mi opinión al respecto, y pueden ser invocados como argumentos en favor de la necesidad de la legislación que propongo.

Es necesario destruir los monopolios que afectan nuestra economía y prevenir los muchos nuevos que

han de formarse de no mediar el freno de una ley adecuada. Es evidente que la industrialización se ha visto favorecida por la restricción de la competencia foránea durante los años de la guerra. Además de las medidas de protección que sean menester, deben arbitrase las necesarias para que las combinaciones internacionales no maten este desarrollo de la producción industrial argentina. (Ver el magnífico estudio, ya citado, del doctor José E. Terza «Defensa de nuestra economía de posguerra y política antitrust», en Boletín de la Secretaría de Industria y Comercio, números XI-XII, año 1945.)

Simultáneamente con la vigilancia de la tendencia de nuestra balanza comercial y de pagos, que tendrá por objeto sofrenar los movimientos demasiado bruscos que puedan trastornar ese desarrollo, y con la protección de nuestro comercio exterior debe asegurarse la defensa de la industria y el comercio internos. Los monopolios y los carteles internacionales asechan nuestro creciente desarrollo y, ante la perspectiva de que el país deje de ser un mercado propicio para la colocación de sus artículos manufacturados, recurren a dos clases de maniobras. Por una parte, combinaciones de carácter internacional tendientes a poner trabas a la importación del material indispensable. Por otra parte, maniobras planeadas y ejecutadas dentro de nuestras fronteras para absorber las plantas industriales a fin de no perder el control, o tendientes a destruirlas por métodos competitivos desleales. Desgraciadamente la avidez de algunos industriales argentinos los convierte en aliados conscientes o inconscientes de las tácticas citadas.

Alejandro E. Bunge, en un artículo publicado en «La Nación», el 23 de febrero de 1942, titulado «Próxima y dramática inflación mundial. Su repercusión en la Argentina», establecía una serie de medidas para evitar las consecuencias que la terminación del conflicto bélico podrían deparar a nuestro naciente proceso industrial. Una buena ley de trust permitiría cumplir algunas de sus previsiones.

VIII

LA SANCION DEL SENADO

(Ver anexo 1)

Considero que la sanción prestada por el Honorable Senado de la Nación, con fecha 19 de julio de 1946, al proyecto de ley ratificando el decreto 15.810, no ha sido feliz, por lo que he de fundamentar a continuación las críticas que me merece, sin que ello importe, demás está decirlo, mengua para el alto cuerpo, que, eso sí, procedió con alguna precipitación.

En términos generales, puedo afirmar que el propósito buscado no se cumplió en la sanción que comento, ni en la redacción del decreto 15.810. Ambos no pasan de ser buenas intenciones que, si bien tienden a dar solución a algunos de los defectos fundamentales por la ley actual, al disponer la jurisdicción federal, el aumento del término de prescripción, la intervención de órganos administrativos, etcétera, no sólo no consiguen plenamente los propósitos perseguidos, sino que dan pie a una serie de nuevos problemas, como lo iré demostrando.

El decreto ley, tendía simplemente a disponer algunas reformas de emergencia. El Honorable Se-

nado tuvo en vista propósitos más amplios, no obstante lo cual, se limitó a sancionar, con algunas pequeñas reformas, el decreto ley. El autor del proyecto expresó: «Pero, a la par, es evidente que nuestra economía está encerrada dentro de la estrecha red que tupidamente han tejido los intereses monopolísticos y trustificados que actúan desde el campo internacional que, parecieran —repito— imposibles de ser alcanzados en su centro de gravedad. Este decreto ley ha querido, modificando las disposiciones legales anteriores, *llegar a este resultado*». (Sesión del día 10 de julio del corriente año). Es muy posible de que de allí surja uno de los errores fundamentales, ya que el autor del proyecto de ley comenzó por atribuir al decreto que deseaba ratificar, alcances mucho más amplios que los que había tenido el Poder Ejecutivo al dictarlo, como surge de la lectura de los considerandos del mismo.

Al día siguiente, 11 de julio, el Poder Ejecutivo remitió un mensaje solicitando la ratificación del decreto 15.810 con algunas modificaciones, exactamente iguales a las propuestas por el señor senador autor del proyecto. Al tratarse en general, en la sesión del día 18 del mismo mes, el señor senador autor del proyecto expresó, al final de su discurso: «Y sea cual fuese el enemigo, sabe que nos tiene de frente. Los nombres no importan: vamos a vencerlos. *Votemos esta ley y todo habrá terminado*». De esta manera, reincidió en el error a que me he referido.

Los artículos 1º y 2º

El artículo 1º y el artículo 2º están, como se ha demostrado en el capítulo VI, íntimamente vinculados. Ya he desarrollado el examen de las opiniones controvertidas en la doctrina y en la jurisprudencia, a través de los 23 años de vigencia de la ley.

La sanción del Honorable Senado y el decreto ley son idénticos en este punto y ambos, con la sola diferencia de la inclusión de la palabra «aéreo», y del segundo apartado del artículo primero, repiten la redacción de la ley 11.210. Si bien es exacto que la doctrina y la jurisprudencia han interpretado el alcance de ambas cláusulas y la autonomía que entre ellas existe, no es menos exacto que el legislador debe consagrar la elaboración jurisprudencial, al disponerse a reformar la ley. La jurisprudencia, y máxime en un país donde no existe el recurso de casación, puede variar.

El agregado del artículo 1º podría tal vez determinar su independencia con relación al artículo 2º, pero los demás problemas quedan subsistentes.

Todos los autores han declarado que la redacción de la ley, y sobre todo en los artículos 1º y 2º, es incorrecta, sino desde el punto de vista gramatical al menos desde el de la técnica penal. Ramos sostiene que: «La ley es mala por la forma en que fué discutida, por la substitución que se produjo entre el texto proyectado y el texto sancionado, por su pésima estructura jurídica, por su redacción desaliñada, etcétera. He aquí la razón que me ha movido a estudiar su texto, sin hacer ninguna clase de argumentos doctrinarios, pues éstos no caben en una ley de tan graves proyecciones y de tan pobres consecuencias.» Y que «...lo más fácil y hasta lo más conveniente sería, si el Poder Legislativo se decide a aclarar ese desordenado texto, componer una ley

nueva de represión de los monopolios». (Ramos, J. P. op. cit.) Jiménez de Asúa dijo: «Tiene razón el profesor Juan P. Ramos al decir que la ley es de pésima estructura jurídica.» (Op. cit., pág. 1225.) El doctor Peco, en la exposición de motivos de su proyecto: «El texto desordenado y la confusa redacción casuística han dado origen a controversias doctrinales y a escisiones en la jurisprudencia...» (Pág. 442). El profesor Sebastián Soler expresó en el II Congreso Latinoamericano de Criminología, realizado en Santiago de Chile, en enero de 1941, al tratarse el tema «Delitos económicos»: «La ley argentina ha sido admirablemente hecha desde el punto de vista de la buena voluntad, pero deplorablemente hecha desde el punto de vista de la buena técnica; tanto, que para que haya podido funcionar la ley de trusts (que, como toda ley de trusts, pone en peligro intereses extraordinariamente cuantiosos y a cuyos delincuentes hay que ir a buscarlos en la esfera de la más alta banca y, a veces, entre las personas más distinguidas de la sociedad), en la Argentina hemos tenido, en ocasiones, necesidad de que se produzcan verdaderas conjunciones estelares; y sólo así la ley pudo hacerse efectiva.» (Sesiones del II Congreso Latinoamericano de Criminología, tomo II, pág. 18).

Nada ha sido tenido en cuenta, debido, evidentemente, a la premura con que se procedió a sancionar la ley venida en revisión. Peco separa las tres hipótesis, las dos del artículo 2º y la del artículo 1º, y propone tres artículos separados. Jiménez de Asúa considera que deben deslindarse las dos situaciones del artículo 2º, y transformarse en incisos (criterio que adoptamos en nuestro proyecto). Pero puede afirmarse, a través de la lectura de la discusión en particular, que el Honorable Senado no ha tenido en consideración ninguna de las objeciones que se hicieron a los artículos 1º y 2º.

El artículo 1º

Con referencia al artículo 1º, considerado ahora separadamente, caben también serias objeciones. En primer lugar, se mantuvo la iniciación del artículo 1º primitivo de la ley 11.210. «Declárase delito...». Es un error de técnica que ha sido criticado acerbamente, por cuanto la ley no «declara delitos», sino que se limita a reprimir hechos que la conciencia colectiva repudia. (Ver Sebastián Soler.) Es por ello que los códigos nunca dicen «está prohibido matar». Algunos de los primeros proyectos incurrieron en el mismo error. Pero el proyecto Moreno-Pagés, por ejemplo, subsanaba ese defecto técnico fundamental.

El despacho de la Comisión de Legislación General de la Cámara de Diputados de 1921 que formuló el proyecto que fuera aprobado, estaba correctamente redactado; al ser substituidos los artículos 1º y 2º por los del proyecto socialista, se cometió el error, producto de la improvisación en el recinto. Pero, al disponerse en forma expresa por el artículo 10 la incorporación de la ley al Código Penal, no existía ninguna razón para que se quebrase la estructura del mismo, que no inicia ninguno de sus artículos con una expresión tan reñida con la técnica legislativa penal.

El proyecto Peco subsana, lógicamente, el inconveniente.

Por otra parte, la equivocación de los autores de los proyectos anteriores a la sanción de la ley, tiene hasta cierto punto de vista, explicación, no solamente por la época de los mismos, sino también porque el artículo 1º era una adaptación del artículo 1º de la ley Sherman, que tomaron como modelo, y que comienza diciendo que: «Todo contrato o combinación en forma de trust... se declara ilegal.»

Otro error del artículo —en el que también incurre el doctor Peco en su proyecto— es el de haber dejado la palabra «tráfico», que es empleada en el sentido de «transporte». *Tráfico* significa «acción de traficar». *Traficar* a su vez, «comerciar, negociar con el dinero y las mercaderías, trocando, comprando o vendiendo, o con otros semejantes tratos». (Diccionarios de la lengua española de la Real Academia Española.)

Se ha empleado la expresión «tráfico» como sinónimo de «tránsito», y si bien este vocablo se aplica, *latu sensu*, al «transporte», no hay razón ninguna para no emplear la correcta palabra castellana, máxime cuando el artículo habla del «comercio interior o exterior... etcétera.»

El agregado entre paréntesis de «trusts, holdings, cartels, rings y corners o cualquier otra denominación castellana o foránea», en nada mejora la ley ni tiene objeto incluir en la misma denominaciones extranjeras, cuando sólo constituyen algunas de las formas de concentración monopolista. Además, el tipo legal es el que debe caracterizar el hecho reprimido y no las denominaciones que se adopten para algunas de sus modalidades más conocidas. Al agregarse «rings y corners», se dijo que, «si bien existen algunas combinaciones que no significan precisamente un monopolio, también atentan contra la libre concurrencia, que es la base fundamental para la regulación del precio». Lógico hubiese sido, entonces, incluirlas en el lugar pertinente del artículo 2º.

En cuanto al agregado final del artículo 1º—tomado del proyecto Coll-Gómez— concuerda con el proyecto Peco, y sólo sería objetable, entiendo, desde el punto de vista de la defectuosa redacción del artículo, cuando podría haberse elegido una fórmula que conciliase ambas partes de la cláusula.

Deseo, con relación a este artículo y a expresiones vertidas reiteradamente en el Honorable Senado durante el curso del debate, formular una aclaración de carácter fundamental.

El elemento «intención delictiva», no es óbice para que el delito tenga carácter formal, como creo fácil demostrar. Examinemos el artículo 1º desde el punto de vista de la tipicidad. El «ánimo de lucro» es un integrante del tipo, que se refiere a un estado subjetivo del autor, en orden a lo injusto. «Tendientes a establecer o sostener o mantener el monopolio y lucrar con él» encierra, sí, un elemento subjetivo, anímico, pero no constituye un obstáculo para el carácter formal del delito reprimido.

Durante el debate se intentó suprimir todo lo que fuese una intención, un propósito, un fin, para dejar sentado que se trataba de un delito «formal».

Jiménez de Asúa, que ha estudiado sagazmente el artículo 1º, describe el tipo legal del mismo de la siguiente manera: «El núcleo del tipo consiste en tender a establecer un monopolio. La diferencia del objeto material se halla en esta frase: en uno o más ramos de la producción del tráfico terrestre, fluvial o marítimo, o del comercio interior o exte-

rior; las modalidades son el convenio, pacto, combinación, etcétera. Y agrega: en el tipo se anuncia un elemento subjetivo de lo injusto: lucrarse con él, es decir, lucrarse con el monopolio.»

El elemento «lucro», que ya existía en el artículo primitivo de la ley, no ha sido agregado por el Honorable Senado, que se ha limitado a adicionar el segundo apartado que constituye, en realidad, una redundancia. Y sin embargo, el doctor Ramos, al analizar el artículo 1º de la ley, y no obstante la circunstancia apuntada de que ya existía el elemento «y lucrar con él», dijo que en él se crea «un delito formal, pues nace con la sola existencia: 1º de un convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales; 2º que tienda a establecer el monopolio y lucrar con él... La creación del trust o monopolio es, pues, el delito *formal* legislado en el artículo 1º». (Ramos, op. cit., páginas 6 y 7.)

¿Constituye el ánimo de lucro un elemento incompatible con el carácter «formal» del delito? Evidentemente, no. Los delitos «formales» son los llamados también «delitos de simple actividad», «delitos de acción» o «delitos de peligro». Los delitos «materiales», en cambio, son los de «resultado» o de «lesión».

El delito de homicidio, por ejemplo, es de resultado, ya que es necesario que la muerte se produzca para que exista. En cambio, en los «formales» basta que se ponga en «peligro» el bien jurídicamente protegido, mediante una conducta descrita como punible, sin necesidad de que llegue a producirse el efecto o resultado dañoso.

Y tanto es delito «formal» el del artículo 1º del Senado —aun sin la segunda parte de dicho artículo—, que aceptando la distinción que hacen algunos autores (Finger, Mezger, Mayer, citados por Jiménez de Asúa, op. cit.) entre delitos de *peligro concreto* (en que es necesaria la demostración, en cada caso, de que realmente se ha producido el peligro) y delitos de *peligro abstracto o general* (en los que la consecuencia penal no depende de que se pruebe que ha tenido lugar el peligro), el mismo estaría encuadrado dentro de los de *peligro abstracto o general*. (Const. Jiménez de Asúa, op. cit., pág. 1230; Eusebio Gómez, fallo citado; J. P. Ramos, op. cit.)

Creo que he demostrado que el carácter *formal* de un delito no excluye el elemento subjetivo de lo injusto, ni depende de él en modo alguno. Y para más abundamiento la comparación entre el tipo de delito del artículo 1º y el del artículo 210, que empleó el senador Sosa Loyola, es acertada, desde este punto de vista por cuanto si bien se reprime el solo hecho de ser miembro de la asociación o banda, ésta debe tener por finalidad el estar «destinada a cometer delitos». Si los delitos no se cometen (en cuyo caso ya caerían dentro de otras sanciones), el propósito delictuoso debe probarse, al igual que el «ánimo de lucro».

El artículo 2º

Con respecto al encabezamiento del artículo, muy poco queda por agregar a lo ya expuesto al tratar de los artículos 1º y 2º conjuntamente. Se han dejado subsistentes todos los errores de la ley primitiva, sin haberse aprovechado la larga decantación jurisprudencial y doctrinaria, que ha establecido perfectamente la autonomía de los tipos penales entre las dos partes de dicho encabezamiento y la de cada una de esas partes con respecto a los incisos. El argumento de que ya la jurisprudencia ha delimi-

tado cada una de las hipótesis del artículo, no tiene validez frente a la posibilidad de un cambio de la jurisprudencia o de la diversa interpretación que puedan hacer los tribunales provinciales.

Sólo se ha substituído la conjunción copulativa «y», por la disyuntiva «o», en la última parte.

Podría haberse adoptado la solución del doctor Peco (dos artículos diferentes) o la que propone el doctor Jiménez de Asúa (dos incisos) pasando el actual a) a ser c). Sin embargo, se ha mantenido la vieja redacción, sin cambiarse siquiera «personas vivientes» por «personas físicas». (Ver Peco, op. cit.)

Al tratarse los incisos, se hicieron algunas modificaciones de detalle: se suprimió la palabra «intencional», y se substituyó «con el propósito» por «tendientes a» en el inciso a); se suprimió la palabra «deliberada» del inciso c); se agregó «o entidad social» al inciso h).

Aquí, fuerza es decirlo, se incurrió en el mismo error ya criticado, pues se expresó: «...suprimir esa palabra intencional, para que se encuadre la ley dentro de la tónica general que queremos darle, configurando el carácter formal de los delitos llamados de monopolio». El quitarle la palabra «intencional», no significa que el delito se transforme de *material* en *formal* porque se trata, en este supuesto, de un delito de *resultado*. Podría tal vez facilitar la prueba, pero ello no es así, por cuanto la destrucción de productos (inciso a) es un hecho positivo que se traduce en sus resultados. En sí mismo encierra el elemento doloso, ya que no se concibe cómo se puede realizar la labor destructiva sin tener el ánimo de hacerlo. La palabra «intencional», está bien suprimida, pero por redundante.

La substitución de «con el propósito» por «tendiente a», tal vez le dé más fuerza al artículo, pero en modo alguno lo mejora.

Inciso a)

El inciso a) contiene algunos errores:

1) Si el destructor no es productor, empresario o comerciante, no habría delito. (Ver Ramos, op. cit.)

2) Se ha mantenido la última parte «y sin que sus autores puedan ampararse en disposiciones gubernativas que la autoricen». Al discutirse la ley 11.210, el diputado Justo preguntó el significado de esas palabras y el diputado de Tomaso le contestó que tenían por objeto evitar que las personas inculpadas aducieran que estaban facultadas por una autorización concedida por las autoridades locales o por leyes provinciales. Creemos que no tiene objeto mantener esa parte del artículo, ya que las prescripciones de una ley de esta índole no pueden ser enervadas por disposiciones gubernativas de índole alguna.

3) El alza de los precios no es la única resultante de la destrucción de los productos, y allí se puede encontrar una brecha para la violación de la ley, ya que —de acuerdo con la actual redacción— demostrando que la destrucción no tiende a elevar los precios, quedarían impunes los infractores.

4) El concepto de «productos» en cualquier grado de su elaboración no es claro. Se prestaría a discusión si las materias primas están comprendidas, etcétera. Si se persigue la sanción de una ley de mallas ceñidas, que no permita escapatoria alguna, debe emplearse algún término más amplio, para evitarla.

Inciso b)

1) No están comprendidas las cosechas, no obstante constituir una de las maniobras típicas.

2) El término «paro» está bien aplicado a las fábricas, usinas, etcétera, pero no a las canteras y minas, donde lo que cesa en la «explotación».

3) No tiene objeto que se diga «canteras y minas», ya que el término «minas» comprende a las «canteras». Estas son minas de tercera categoría. (Ver Código de Minería, artículos 2º, 3º, 4º y 5º.)

4) Si no existe el acuerdo previo de voluntades y una indemnización no hay delito, lo que puede prestarse a abusos de parte de quien haga impunemente el abandono o el paro. (Ramos J. P., op. cit.)

Inciso c)

Debe objetarse:

1) Una localidad, región, etcétera, puede repartirse también como mercado exclusivo de «arrendamiento». El ejemplo más evidente es el de las compañías que arriendan maquinarias para la cosecha. Otro, el de las películas cinematográficas, pero hay muchos más.

La ley Clayton contempla el caso de arrendamiento.

2) La última parte del inciso es defectuosa por cuanto dice «con el propósito de suprimir la competencia y producir el alza o la baja de los precios o imponer un precio fijo de compra o venta». Si se sacó «con el propósito» de la redacción del inciso a), ¿por qué no se siguió idéntico temperamento con el c)? Ya he expresado que considero que la sustitución nada le agrega al artículo, pero el criterio debió ser uniforme, para que la ley no tuviese contradicciones.

Pero, además, de acuerdo a la sanción, para que se repriman los hechos deben concurrir dos circunstancias: 1º, que tengan el propósito de suprimir la competencia; 2º, que produzcan el alza o la baja de los precios, con tal fin. Con la simple supresión de la conjunción «y» y su sustitución por una coma, la cláusula hubiese tenido la amplitud que se busca en la sanción del Honorable Senado.

Inciso d)

El inciso d) también es pasible de observaciones:

1) Si se emplea la palabra «convenio» en los otros incisos, ¿por qué agregar aquí «a pactos»? Ello le resta amplitud a los otros incisos, ya que, de no existir la adición que comento, la palabra «convenio» se interpretaría con sentido de mayor latitud, comprendiendo toda clase de acuerdos.

2) Queda impune el que no vende, sin acuerdo con otros, un producto de primera necesidad, para encarecer su precio (Ramos, op. cit.). Esto adquiere mayor importancia, frente a la arbitraria supresión del inciso d) de la ley 11.210.

3) La remisión al artículo 1º no tiene razón de ser, ya que el mismo no constituye un «tipo básico». Los convenios pueden tener por objeto limitar la libre competencia, elevar los precios, etcétera. En el mejor de los casos, sería una doble remisión, porque después de remitirse al artículo 1º, se debería volver al encabezamiento del 2º: «por constituir actos de monopolio o tendientes a él». El inciso fué largamente debatido al sancionarse la ley 11.210, y se

llegó a la actual y defectuosa redacción luego de numerosas modificaciones.

Inciso h)

Tiene a reprimir lo que se conoce con el nombre de *interlocking directorates*. Tiene dos fallas:

1) El agregado «o entidad social» es oportuno, pero hubiese sido más preciso poner, a continuación de «persona», los términos «física o ideal», o, de acuerdo al resto de la ley, «viviente o ideal», para mantener la debida concordancia.

2) Como el final del artículo dice «cuando esta vinculación pueda conducir al monopolio o a la restricción de la competencia», las palabras «del mismo ramo», no han debido ser mantenidas, máxime frente a la experiencia de la actuación de los *holdings* y otras integraciones y concentraciones verticales y totales, por las que las grandes empresas limitan la libre competencia en forma más sutil que la establecida por el inciso, tal cual está redactado.

Inciso i)

No debió haberse mantenido. Su inserto en la ley se produjo para reprimir situaciones que se detallaron en la discusión en particular, pero que no constituyen actos vinculados a la ordenación jurídica de la ley 11.210. El diputado Dickmann detalló las maniobras que realizaban algunos industriales del Norte del país y los obreros de varias provincias, que obligaban a los obreros a comprar en determinados comercios o proveedurías, ofreciendo su garantía, y luego descontaban del salario del obrero o peón el importe de la deuda. Terminó expresando: «Por todas estas consideraciones y aunque no sea una maniobra *trustista*, creo sin embargo, que es una mala maniobra comercial y votaremos el agregado propuesto». En todo caso, su inclusión en esta ley, lejos de constituir un freno para la realización del delito, asegura su impunidad, por cuanto la práctica enseña que las disposiciones ajenas al carácter de una ley, no se aplican, ya que constituyen engranajes extraños a la economía general del instrumento legal.

Pero es que hay otro argumento: *el caso está comprendido en la sanción sobre pago de salarios en efectivo*. Reproduzco el diálogo que se originó al discutirse el inciso:

«Sr. Ortiz. — Eso está comprendido en la sanción sobre pago de salarios en efectivo.»

«Sr. Saccone. — El señor diputado, que es abogado como yo, sabe que es mejor evitar la necesidad de las interpretaciones legales, estableciendo prescripciones expresas.»

«Sr. Ortiz. — Es que esa situación está contemplada en la otra ley.»

«Sr. Saccone. — ¿Es ley ya?

«Sr. Ortiz. — Por lo menos, tiene sanción de esta Cámara y está mucho más adelantado en su tramitación que este proyecto que discutimos.»

«Sr. Saccone. — El Senado puede rechazar el otro proyecto y aceptar éste. De todas maneras, lo que abunda no daña.»

«Sr. Ortiz. — Podría contestar invirtiendo el razonamiento: el Senado puede rechazar este proyecto y aceptar otro.»

«Sr. Dickmann. — ...Es una proposición interesante y, si bien algunos diputados creen que ha sido votada

ya en la ley de pago de salarios en moneda nacional, en primer lugar ese proyecto aun no es ley porque ha sido nuevamente encarpetaado en el Honorable Senado, que ya malogró su sanción hace tres años; y, por otra parte, puede figurar perfectamente como un inciso, al lado de todos los enumerados, el inciso que ha presentado el señor diputado por Santa Fe, que lo considero de las más alta importancia... (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados, año 1921, tomo I, página 815.)

Como se ve, no se hizo ningún argumento serio para justificar su inclusión en la ley 11.210, salvo el de que, frente a las mayores posibilidades de pronta sanción de dicha ley, podía ser incluido. *Pero al sancionarse la ley 11.278 y posteriormente la 11.337* (agosto de 1925 y septiembre de 1926), ambas sobre pago en moneda nacional de salarios y sueldos de obreros y empleados, *ya no tenía objeto el inciso*. Si el Honorable Senado estimó que dentro de las prescripciones de la ley 11.278 (artículo 4º) no caían los hechos del inciso j) de la ley 11.210 (inciso i) de la sanción), debió, no obstante, suprimirlo, e incorporarlo a aquélla. En la ley 11.210 choca, ya que el bien protegido no es el mismo, el tipo no coincide, etcétera.

Dice Peco: «Examinada en última instancia toda la casuística del artículo 2º, se refiere a actos que abrigan el propósito de impedir la libre concurrencia, con la excepción del inciso j), que es un injerto en la ley sobre monopolio.» (Op. citada, página 433.) Lo incluye, en cambio, en el artículo 261, debiendo mencionarse que no existe concordancia entre el título y el texto del mismo. (Ver también opinión de Ramos. op. cit.)

Inciso d) de la ley 11.210

La supresión de este inciso no se justifica. No se trata de una medida típica de monopolio, pero sí de especulación ilícita y debía, por lo tanto, mantenerse, dado el carácter amplio de la ley, que reprime también actos de esta clase (primera parte del encabezamiento del artículo 2º).

En el decreto 15.810 se suprimió porque los actos que el mismo reprime estaban legislados por la ley 12.591, de precios máximos. Era un error, porque la ley citada *era de emergencia*.

Pero el Senado cometió la misma equivocación, con el agravante de que ocho días antes, el 11 de julio, había modificado la ley de abastecimientos, estableciendo que la misma regiría *hasta el 3 de junio de 1952*. La 11.210 es una ley *permanente* y la 12.591 (substituida por la 12.830) es *transitoria* por un *plazo fijo de seis años*. Debíó, en consecuencia, dejarse el inciso que, además, podría sostenerse que está vigente —ya que el decreto ley no fué publicado en el Boletín Oficial—, y que tiene carácter estable.

El hecho de que, durante la vigencia de la ley de precios máximos o de abastecimientos, algunos actos caigan bajo la sanción de ambos instrumentos legales, nada significa, ya el caso está previsto en los principios generales del derecho penal argentino.

Artículo 3º

El artículo 3º establece la responsabilidad de las personas ideales.

El artículo puede parecer útil para los casos de delitos cometidos al amparo o en beneficio de una persona ideal con personalidad jurídica, como por

ejemplo, las sociedades anónimas. Pero también en este caso en la investigación administrativa y posteriormente en la judicial, necesariamente deben prestar declaración los miembros del directorio, los gerentes y demás empleados de responsabilidad. Se presentaría entonces una dualidad manifiesta: una de esas personas tendría que declarar en nombre propio y, por otra parte, como representante de la persona jurídica. Con ello se produciría una demora lógica en la tramitación de la causa. Habría dos procesos paralelos por un mismo hecho.

La disposición ha sido tomada del Código Municipal de Faltas y en dicho cuerpo legal se explica y es necesaria, toda vez que en el mismo no se sancionan delitos ni conductas delictuosas de contenido doloso o culposo, sino meras contravenciones administrativas que se punen por lo que en doctrina se denomina «responsabilidad objetiva».

Artículo 4º

Este artículo adolece del defecto de establecer un «exceso de represión», que producirá efectos opuestos a los que el legislador persigue. En efecto, si el juez está obligado a imponer exclusivamente pena de prisión a las personas físicas, en los casos de delitos de poca gravedad se resistirá a imponer esas sanciones corporales, prefiriendo la absolución por duda.

Si bien los márgenes de gradación de la pena son amplios en el sentido de que para la pecuniaria oscilan entre 2.000 y 1.000.000 de pesos y para las corporales de uno a seis años, en realidad la zona librada a la apreciación judicial es sumamente restringida. En efecto, las personas físicas deberán ser necesariamente penadas con prisión *que no podrá ser menor de un año*, y sin el beneficio de la condena condicional.

Teniendo en cuenta que la ley no sólo sanciona los trusts sino también actos que se consideran tendientes al monopolio y que pueden dar lugar a hipótesis penales de tipo mínimo —por ejemplo, muchos casos de la segunda parte del encabezamiento del artículo 2º— al disponer la cláusula comentada la sanción corporal por un plazo no menor de un año, frente a causas en que el daño producido fuese mínimo, y más aún en ciertos delitos formales, no queda a la autoridad judicial más remedio que dejar impune al infractor o sancionarlo en forma que excede todos los límites de la racionalidad en materia de represión.

Si se tiene en cuenta que a los directores de las personas ideales se los condena hayan tenido o no participación en el delito y aun cuando no hubiesen podido de ninguna manera beneficiarse con la comisión del mismo, puede afirmarse que de sancionarse el artículo 4º serán contadas las personas que quieran formar parte de personas jurídicas, asociaciones o sociedades.

El artículo constituye un gravísimo error de política económica ya que, con el loable propósito de defender a las empresas de maniobras monopolistas y de evitar actos que las perjudiquen al trabar la libre concurrencia, cierne sobre ella amenazas de tal magnitud que el efecto ha de ser, fuera de toda duda, contraproducente. La competencia no ha de recibir el estímulo requerido, mediante el nacimiento de nuevas unidades económicas, sino que por el contrario se pondrá una valla al espíritu de iniciativa, con el consiguiente perjuicio para la economía nacional y para

los consumidores que se verán privados de precios de competencia leal.

En todos los países del mundo ha podido comprobarse que al reprimirse en exceso delitos mínimos se incita a la comisión de delitos máximos, ya que a igualdad de pena se busca obtener la mayor ganancia posible, a fin de que el riesgo que se corre al transgredir la norma penal sea compensado con un mayor producto obtenido del hecho ilícito.

La última parte del artículo se refiere a las penas que han de ser aplicadas, concurrentemente a los reincidentes. El inciso a) contiene un error de terminología al establecer inhabilitación perpetua para «ejecutar» los derechos cívicos. Los derechos cívicos no se ejecutan sino que se *ejercen*. Pero lo más importante es que, en el caso de que se trate de un comerciante, se le priva de ejercer los derechos políticos, pero no se establece la incapacidad para ejercer el comercio.

El inciso b) establece para los ciudadanos nacionalizados la «anulación de su carta de ciudadanía y extrañamiento del país después de cumplida la condena». La pérdida de la ciudadanía y el extrañamiento del país son dos penas de extraordinaria gravedad, para ser aplicadas imperativamente en caso de reincidencia. Pero lo menos que debió hacerse era separar las dos partes del inciso, de manera tal que la pérdida de ciudadanía no trajese aparejado, ineludiblemente, el extrañamiento.

En todo el artículo se nota una rigidez que conspira contra la eficacia de la ley, al no dejar margen alguno a la apreciación judicial. Las figuras delictivas son en algunos casos de descripción amplia, dando cabida a numerosos hechos económicos punibles, para cuya determinación juega papel principal la interpretación del juez. Paralelamente, la ley debe suministrar al juez un sistema penal flexible; y si bien para las personas ideales el juez no dispone más que de la pena de multa —como pena principal— y de la caducidad de privilegios, concesiones o prerrogativas —como penas accesorias—, para las personas físicas el magistrado debe hallarse facultado para adecuar la sanción a la personalidad del sujeto activo, toda vez que no reviste igual peligrosidad un monopolista primario que un reincidente, una sociedad anónima que gira con cien millones de pesos, que una sociedad comercial que gira con cinco mil. Para esas distintas situaciones, y a los fines de la individualización de la pena, respecto de las personas físicas, el instituto de las penas paralelas es necesario, imprescindible.

Resulta extraño, sin embargo, que dentro de la tendencia excesivamente represiva del Honorable Senado no se haya contemplado, para los casos de multa, que la misma recayese solidariamente sobre las personas físicas (por lo menos de las culpables), no obstante las manifestaciones del señor senador Saadi (página 314, sesión del 19 de julio del corriente año).

Existen casos en que, habiéndose cometido el delito por una persona ideal, resulta difícil determinar la persona física penalmente responsable. Pero, en cualquier caso, lógico es suponer que la mayoría de las veces podrá establecerse al o a los culpables. Entonces, ¿por qué condenar a todos los integrantes indiscriminadamente, lo que trae como consecuencia, aparte de la injusticia que importa el hecho en sí, poner

a los inocentes en un pie de igualdad con los culpables?

Dada la actual estructura de nuestro sistema económico y político es preciso fomentar el desarrollo de la industria y el espíritu de empresa, única forma posible de llegar a la independencia económica, en cuya necesidad coinciden todos los argentinos. Entonces, ¿qué necesidad había de sancionar un artículo que —a mi juicio— va contra la industria y no contra los trusts? Ello se comprendería, en todo caso, si los hechos punibles fuesen todos de extraordinaria gravedad. Pero es que la ley es sumamente amplia y entonces, con este artículo 4º que comento nadie ha de formar parte del directorio de personas jurídicas, asociaciones y sociedades, porque bastaría que la deshonestidad de un amanuense diera lugar a la perpetración de un acto violatorio a la ley (que podría ser mínimo) para que tuviese que purgar el delito *que no ha cometido y que no lo ha beneficiado ni ha existido posibilidad de beneficiarlo*. En cambio, la persona ideal en cuyo nombre, o mejor dicho, a cuyo amparo ha tenido lugar la comisión del hecho doloso, es sancionado con una pena pecuniaria que en muchos casos no podrá hacerse efectiva por exceder del activo de la misma. Es decir, que se ha hecho *exactamente lo contrario de lo que convenía*.

Otro exceso de represión que a nada ha de conducir es el de la exención de los beneficios de la condena condicional a los condenados por transgresiones a la ley 11.210. Considero acertado el criterio del Senado en lo que respecta a las *multas* por la siguiente razón: como el artículo 5º de la sanción establece como sanción complementaria la pérdida de la personalidad jurídica, las personas ideales serán siempre *primarias* y por lo tanto, jamás podría condenarse a una persona ideal.

En la hipótesis (que ha de producirse muchas veces) de una violación mínima a la ley por un comerciante minorista, el juez no tendrá más alternativa que aplicarle *un año de prisión*. Pero, además, dicha condena no podrá ser de *carácter condicional* y entonces recaerán sobre el infractor todas las calamidades de tamaña represión.

El argumento de que *dura lex sed lex*, constituye una exhumación desdichada del aforismo clásico. La condena condicional tiene su razón de ser, perfectamente establecida en la doctrina penal universal, y resulta lógico, dentro de la misma, que para este tipo de delitos contra la economía popular se excluya de beneficios de la misma a los condenados a penas pecuniarias. Pero los argumentos no son válidos cuando la exclusión se refiere a condenados a penas corporales, sobre todo cuando no existe la alternativa para el juez de aplicar una u otra forma de represión. Todo lo que se diga en cuanto a la peligrosidad del trustificador, del especulador, es compartido por mí, y a ello he de hacer referencia al fundar el artículo 3º de mi proyecto. Pero no todos los hechos de esta ley, ya lo he señalado coincidiendo con la totalidad de quienes han estudiado la ley 11.210, son *típicamente de monopolio*, ni todos revisten igual gravedad.

Al reducirse a límites increíblemente pequeños el límite de la interpretación judicial, se comete una falla que destruye todo el sistema penal de la ley, y máxime teniendo en cuenta que los señores senadores que participaron en su debate procuraron su-

primir todo elemento intencional para la caracterización de los hechos punidos.

En cambio, donde se amplía el margen de apreciación judicial es precisamente en el lugar donde la ley debe ser expresa: en los casos de elevación, al doble, de la condena. Se ha sancionado, sin modificaciones, la parte pertinente del decreto 15.810.

Es evidente que, estando el país en estado de guerra, los delitos de este tipo pueden revestir peligrosidad mayor. Generalmente es así. Por eso, en el proyecto del doctor Peco se dice en el artículo 260: «Si los delitos expresados en los artículos 264 a 267 se perpetraren en tiempo de guerra, la sanción se elevará al doble.» Pero el Honorable Senado sanciona el principio, de la siguiente manera: «Si los hechos prohibidos por esta ley se hubieran cometido por *empresas cuyas actividades afecten directamente a la defensa nacional*, o hallándose la Nación en estado de guerra...» La fórmula que se emplea «hallándose la Nación en estado de guerra» es, por ciento, más precisa que la del proyecto Peco, aunque su significado sea el mismo. Pero «empresas cuyas actividades afecten directamente a la defensa nacional», es una expresión vaga. La guerra moderna es, ya se ha dicho hasta el cansancio, de carácter *total*. La defensa nacional, entonces, abarca aspectos integrales de la producción. ¿Cuáles actividades afectan directamente a la defensa nacional? En muchos casos no hay duda: si se manufacturan artículos bélicos, etcétera. Pero la mayoría de las veces podrá sostenerse que los hechos afectan a la defensa nacional. Un fabricante de bicicletas —por vía de ejemplo—, podría sostenerse que afecta directamente a la defensa nacional, ya que en el ejército se emplea dicho medio de locomoción.

El artículo 5º

Este artículo también es susceptible de críticas. En la ley 11.210 se impone la pérdida de la personalidad jurídica a los reincidentes. En el decreto 15.810 dice «se podrá imponer» sin determinar que deban ser reincidentes. Cualquiera de esas dos soluciones es preferible a la adoptada, que decreta la pérdida de la personalidad en los casos de primera condena y con carácter imperativo.

El sistema de la ley 11.210 es malo, porque no hay por qué suponer que una reincidencia, tal vez por la comisión de dos delitos mínimos, revista mayor peligrosidad que uno solo y único delito, pero que puede entrañar un serio perjuicio a la competencia y a los consumidores. En consecuencia, no debe mantenerse la aplicación de esta pena complementaria para los reincidentes.

Pero, al mismo tiempo, no debe ponerse al juez en la obligación de que, *en todos los casos*, aplique la medida sin poder entrar a apreciar la gravedad del hecho. El sistema de la gradación de la pena, es elemental para la eficacia de una legislación represiva de cualquier tipo y doy por reproducidos, con respecto a este artículo, todos los argumentos formulados al tratar el anterior.

El mejor sistema es, a mi juicio, el del decreto 15.810. Puede en último caso establecerse que habiendo reincidencia deba aplicarse la pena complementaria, pero sin excluirla para los casos de primera condena.

Además, para los casos en que no se trata de «personas jurídicas», sino de asociaciones o sociedades,

al no poder quitársele lo que no tienen (la personalidad) y en el supuesto que tampoco tengan prerrogativas o concesiones, quedarían en situación, por ejemplo, de continuar ejerciendo el comercio.

En lo que respecta a personas físicas, no existe razón que justifique que no se le prive de prerrogativas y concesiones. ¿Por qué no se han incluido?

Al Estado le conviene, dentro de su estructura económica actual, la formación de personas jurídicas que se dediquen a la explotación industrial y comercial. El artículo 5º de la sanción del Senado, hace que desde su nacimiento, esta clase de entidades lleven una condena de muerte potencial, que no está justificada sino cuando se sancionan delitos que *en todos los casos revisten peligrosidad extrema*, lo que hemos visto que no sucede en el presente caso.

El mensaje del Poder Ejecutivo solicitando la ratificación del decreto 15.810, modificaba dos artículos del mismo: el 5º y el 6º. Con respecto al primero, se limitaba a suprimir la palabra «complementaria» y a substituir «hubiesen» por «hubieren». El proyecto presentado el día antes, era exactamente igual. Al discutirse en particular, a proposición del senador Bavio, se agregó nuevamente la palabra «complementaria» (con muy buen criterio) y, a moción del propio autor del proyecto se substituyó «se podrá imponer» por «se impondrá», dándosele así el carácter imperativo que lo hace peligroso y contraproducente, ya que se torna el artículo en una disposición contra el comercio honesto y no en su favor.

A todo lo expuesto, debo agregar que tampoco tiene asidero el rigorismo del artículo sancionado, porque el Poder Ejecutivo, como se hizo notar en el debate, puede retirar la personalidad jurídica en cuanto considere que ella es contraria al orden público o no se ajuste al objeto para el que fué creada. (Artículo 48, inciso 2º del Código Civil.)

El artículo 6º

Este artículo constituye, junto con el anterior, el freno al normal desenvolvimiento de la industria y comercio nacional, poniendo en peligro de muerte a toda actividad de esa índole.

Al principio de los presentes fundamentos he explicado las razones por las cuales no abordé el tema del llamado «libre juego de la oferta y la demanda», sobre el cual fijé mi posición al tratarse en esta Honorable Cámara la que es hoy la ley 12.830 (sesión de agosto 2-3 del corriente año). Pero si bien soy decidido partidario de la supervisión estatal de las actividades industriales y comerciales privadas y de una economía «dirigida» o «planificada» (con el alcance que en la oportunidad citada diera a dichos conceptos), no creo que ese control, vigilancia y dirección tenga relación alguna con una disposición como la que estoy comentando.

Si un servicio es imprescindible, y sólo puede ser prestado en forma de monopolio, el mismo debe estar a cargo del Estado. La tendencia hacia la nacionalización tiene ya conciencia pública en este país. Pero esta transformación de las entidades privadas en entidades oficiales o mixtas, nada puede aportar a la evolución económica del país. Le acarreará, eso sí, graves perjuicios.

La venta en pública subasta será también origen de graves males en materia económica. Debe tenerse siempre presente que la ley reprime «actos que tienden al monopolio», es decir, lo que se ha llamado

«actos indirectos de monopolio», y ya he dado las razones que exigen que, sin perjuicio de sancionarse severamente las transgresiones, no se amenace a las empresas privadas en forma tal que pueden restringir la actividad particular. Ese es también el espíritu del actual Poder Ejecutivo —con cuya política son solidarios los señores miembros del Senado y el suscrito— que ha manifestado que su política es de «recuperación» de la soberanía nacional y popular en materia económica, y no de «destrucción» de la actividad económica privada. Y el artículo 6º significa lisa y llanamente que nadie habrá de arriesgarse a establecer nuevas empresas o invertir capitales en las mismas, ya que ellas tendrán un carácter sumamente precario.

La declaración de utilidad pública, con carácter general y permanente para los bienes de las personas jurídicas, asociaciones y sociedades «a las que se hubieran aplicado las penalidades del artículo anterior...» es contraria, además, al espíritu de la Constitución nacional. La previa calificación por la ley que establece el artículo 17 de la misma, no es la que se establece en la sanción del Senado. El hecho de que algunas leyes contengan cláusulas que guardan alguna analogía con la presente (por ejemplo, la 12.830), no puede ser argumento válido para sostener el mantenimiento del artículo 6º.

Si la continuación de las actividades de una empresa fuere indispensable, no hay inconveniente en que el Poder Ejecutivo solicite la calificación de utilidad pública, ni razones para suponer que el Congreso no se hará cargo de la urgencia que pueda existir en la sanción de la ley respectiva. Mientras tanto, el Poder Ejecutivo puede impedir el cese de las actividades que contemplen necesidades públicas indispensables.

La disposición tiene como antecedente el artículo 6º del decreto ley 7.666 de Brasil, sancionado el 22 de junio de 1945, cuya vigencia se suspendió de inmediato y que fué derogado después.

Al discutirse en el Honorable Senado el senador Saadi, miembro informante de la Comisión de Industria y Comercio, expresó sus dudas con respecto a la declaración de utilidad pública del artículo. Al aclararle el señor senador autor del proyecto que «no se modifica en absoluto el sistema actual de expropiación», manifestó el señor Saadi: «Vale decir que en cada caso habría que declarar la utilidad pública.» (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, página 319.)

Desgraciadamente, no es ése el sentido del artículo, no obstante que el senador por Catamarca no fuera rectificado.

El artículo 7º

El sistema procesal de la sanción es deplorable desde todo punto de vista. Las disposiciones de esta índole están agregadas sin método de ninguna especie, sin discriminación en cuanto a qué clase de delito es el reprimido (puede afectar o no al comercio interprovincial o nacional), disgregadas en el contexto de la ley, etcétera.

Con referencia al artículo 7º, el mismo establece que los jueces, «al dictar la prisión preventiva de los procesados...». Partimos de la base que, por tratarse de una norma de procedimiento, sólo tiene vigencia con relación al fuero federal, Capital y territorios nacionales. Sin entrar a desentrañar la intrincada ma-

deja de los artículos 11 y 12, puedo desde ya preguntar: ¿quién y cuándo dictará la prisión preventiva? Si se trata de penas corporales, se emplea el procedimiento del juicio ordinario. En tales casos, no hay inconveniente alguno. Pero es que entonces, no hay necesidad de recurrir para nada al artículo 7º ya que el 411 del Código de Procedimientos comprende lo previsto en aquél, con la ventaja de su mejor redacción.

El artículo tenía algún valor en el decreto 15.810, que establece para todos los casos, el procedimiento correccional. Pero al hacerse el agregado a la última parte del artículo 12, referente al procedimiento ordinario, la cláusula que estoy comentando debió haberse eliminado.

El artículo 9º

El artículo tenía su razón de ser en el 15.810, que establecía que la autoridad administrativa hacía el sumario y luego lo elevaba al juez correspondiente, que por el procedimiento correccional substanciaría la causa. El sistema era, para mí, reprochable, pero en él, tenía lógica la disposición a que me estoy refiriendo. Y también tenía lógica que se le diesen una serie de facultades a la autoridad administrativa que instruya el sumario.

Pero con su actual estructura, cabe preguntar: ¿quién es «la autoridad que corresponda» que instruya el sumario? De ninguna parte resulta que pueda tratarse de una autoridad administrativa, por lo que no cabe duda que debe ser, en todos los casos, la judicial. Pero es que tampoco es así, porque a continuación, en el artículo 10, se dice: «El Poder Ejecutivo ejercitará las atribuciones que se enumeran en los dos artículos anteriores en todo el territorio de la Nación, cuando las violaciones a los preceptos de esta ley dificulten o perjudiquen o puedan dificultar o perjudicar a personas o cosas que estén afectadas al comercio interprovincial o nacional.» Quedamos, pues, en que se establece claramente que se trata del Poder Ejecutivo. Pero entonces, ¿cómo es que se dijo en el debate del artículo 9º, lo siguiente?:

«Sr. Soler. — En este artículo, señor presidente, me parece que sería mejor, en vez de las palabras *autoridad administrativa*, consignar las palabras «al tribunal que corresponda».

Sr. Molinari. — Sería mejor, en substitución de las palabras: «autoridad administrativa», colocar las palabras «la autoridad que corresponda».

Sr. Saadi. — Colocando las palabras «la autoridad que corresponda», va a quedar mejor, pues puede ser también, «la autoridad administrativa». (Diario de Sesiones, Cámara de Senadores, julio 19 de 1946, página 321.)

Es decir, que tres señores senadores, uno de ellos miembro informante y el otro autor del proyecto, establecieron que no tiene que ser, necesariamente la autoridad administrativa quien instruyese el sumario. Pero el artículo siguiente dice que es el Poder Ejecutivo quien ejercitará dichas atribuciones. Y en el inciso c) se dispone que en casos de allanamiento «los jueces competentes» deberán expedir las correspondientes órdenes, lo que está en contradicción, también, con lo afirmado en el debate, de que puede tratarse de otra autoridad que no sea la administrativa.

Es decir, que:

a) El señor senador Soler consideró que debía establecerse que era la autoridad judicial («tribunal que corresponda»).

b) El señor senador Molinari (autor del proyecto), aceptó substituir los términos precisos del artículo «autoridad administrativa» por «autoridad que corresponda».

c) El señor senador Saadi (miembro informante), aconsejó que se redactase tal cual está, pues puede ser, también, la autoridad administrativa.

Entonces:

d) Si se trata de autoridad judicial, no corresponde que se otorguen las facultades que, por imperio, tiene.

e) Tampoco corresponde que deba pedir órdenes de allanamiento.

f) Tampoco corresponde que la primera parte del artículo 10 establezca que será el Poder Ejecutivo quien ejerza las atribuciones.

No creo conveniente formular las otras muchas objeciones que merece el artículo, frente a lo insoluble del problema que el mismo plantea.

El artículo 10

Ya he hecho referencia a las dificultades que tiene este artículo, en su concordancia con el artículo anterior.

El artículo 11

Este artículo establece la jurisdicción federal para los casos de delitos que afecten al comercio interprovincial o nacional. Esa es una reforma de indudable interés, y necesaria desde todo punto de vista.

Ahora bien, cuando se trate de delitos de carácter local cometidos en la Capital Federal, entenderán los juzgados creados para aplicación de la ley de abastecimiento. Pero cuando se trate de delitos cometidos en la Capital Federal, pero que afecten al comercio interprovincial, deberá entender el juez federal. La forma en que está redactada la última parte del artículo no puede dar lugar a ninguna otra interpretación. Debe entenderse también que corresponden a los jueces federales las causas que afecten al comercio internacional. Como en la Capital Federal hay un solo juez federal que tenga competencia para entender en las transgresiones a esta ley, y los delitos de carácter puramente local son escasos en cuestión de monopolio, cabe concluir que dicho juez estará atascado de trabajo, de tal manera que, por más buena voluntad que ponga en administrar justicia, ello no le será posible por falta material de tiempo.

El artículo 12

Nuevamente se suprimió la palabra «administrativa» al hablar de la autoridad que instruye el sumario. Como se trata de un artículo para la Capital Federal, territorios nacionales y fuero federal, vemos que hay diversos procedimientos:

- a) Si se trata de un delito que afecte al comercio interprovincial, actúa el juez federal, por el procedimiento correccional;
- b) Si se trata de un delito de orden local, por el procedimiento de la ley de creación de los tribunales de abastecimiento.

En los dos casos se trata de procedimientos sumarios, que podrán tener su justificación en una

ley como la de abastecimientos, pero no cuando se trata de un delito de monopolio, cuyas características son de gran complejidad, cuya prueba es fundamentalmente difícil, no pudiendo, por lo tanto, producirse en las audiencias que establecen los procedimientos adoptados. La pericia, la compulsa, y otra serie de pruebas, indispensables en los casos de trust, no pueden tener lugar, pudiendo llegar hasta la aplicación de un millón de pesos de multa en base a un juicio que carece de las más elementales garantías para el procesado. Sin embargo, se ha aumentado la prescripción para evitar que lo complejo de la prueba en este tipo de delitos permitiese llegar a la prescripción, y eso mismo está indicando que su naturaleza jurídicoeconómica hace imposible su substanciación por el procedimiento verbal y actuado de lo correccional.

Pero sólo se aplicará este procedimiento para las personas ideales (precisamente en los casos de más complejidad), porque cuando se trate de penas corporales se aplicará el procedimiento del juicio ordinario. (Última parte del artículo.)

Yo pregunto: ¿el procedimiento del juicio ordinario será comprendiendo sumario y plenario? ¿O, por el contrario, se dejará subsistente el sumario que nadie sabe quién lo realiza y a que he hecho referencia al tratar el artículo 9º? En esta segunda hipótesis, se restringe la garantía de defensa.

Por último, se establece un diferente procedimiento, según se trate de penas corporales o pecuniarias.

Resulta, por lo tanto, que solamente se aplicará el procedimiento correccional o de la ley de tribunales de abastecimiento, cuando se trate de una persona de existencia ideal. Pero como en el artículo 4º se establece que los directores de las personas ideales serán penados con prisión, resulta que siempre será punida una persona física, y, por lo tanto, nunca será aplicable el sistema correccional o el de la ley de jueces de abastecimiento.

¿Para qué, entonces, toda la primera parte del artículo? ¿Para qué el artículo?

El artículo 16

El artículo 16 fué sancionado después de un largo debate. Las razones que se dieron para su sanción fueron muy loables, aun cuando no participo de algunas de las mismas.

No deseo hacer una crítica extensa de la cláusula, que creo que es, además, inoperante.

Ha sido sacada de la Webb Pommerene Act de los Estados Unidos, que tenía por fin organizar trusts y cartels internacionales, para después financiarlos con el régimen de los bancos de la reserva, por medio de la Edge Act. Así lo hizo constar el miembro informante de la Comisión de Industrias y Comercio. Pero debe tenerse en cuenta que aun en su país de origen se ha formulado una crítica sumamente seria a estas dos leyes.

Por otra parte, el Senado ratificó la Carta Económica de las Américas, que establece en el principio 4º la necesidad de buscar «una pronta acción, por convenio entre los gobiernos, para impedir que los cartels u otros arreglos comerciales particulares obstruyan el comercio internacional, sofoquen la competencia y se interpongan a la eficiencia máxima de la producción, así como para lograr precios de competencia leal para los consumidores.»

El artículo 17

El declarar la ley de orden público, no tiene ningún sentido.

El señor senador autor del proyecto afirmó que se trataba de una ley de emergencia (Diario de Sesiones, página 334), lo que fué desvirtuado por el señor senador Ramella, que sostuvo, con el asentimiento general, que se trataba de una ley «fija y permanente», que substituye a la 11.210.

IX

NUESTRO DESPACHO

En el curso de este informe he ido expresando las ideas fundamentales que deben servir de base para una legislación antimonopolista. Sólo falta entonces, dar algunas breves explicaciones con referencia concreta al proyecto de ley que en su despacho aconsejan las comisiones en mayoría, sancionar en substitución de la sanción en revisión.

Los títulos I y II contienen disposiciones generales, mientras el III y IV se refieren exclusivamente a los delitos que afectan al comercio interjurisdiccional y nacional.

Artículo 1º

En los capítulos VI y VII me he referido extensamente al largo debate a que diera lugar la antigua redacción de los artículos 1º y 2º de la ley 11.210. La actual redacción que proyectamos es similar a la del proyecto Peco (artículo 264) habiéndonos limitado a invertir la colocación del elemento «lucro», por considerar que en la forma que proponemos, la prueba ha de resultar mucho más sencilla. En efecto, demostrar que el consorcio, pacto, etcétera, es tendiente al monopolio y a lucrar con él, es más factible que el demostrar el «ánimo de lucro» del proyecto citado.

Hemos suprimido, lógicamente, la enumeración entre paréntesis de la sanción del Senado y substituímos «tráfico» por «transporte», en virtud de las razones ya expuestas.

Artículo 2º

Hemos dividido en dos partes el encabezamiento del artículo 2º de la ley 11.210 y siguiendo la sugerencia del profesor Jiménez de Asúa, lo hemos transformado en los dos incisos primeros.

Inciso b): Este inciso corresponde a la primera parte del encabezamiento del artículo 2º de la ley 11.210, no modificado por el Senado. Dicho artículo no es a nuestro juicio correcto, ya que de su simple lectura surge lo siguiente: que si existe un progreso técnico o un progreso económico, *se pueden aumentar arbitrariamente las ganancias...* De donde resulta que bastará introducir un progreso mínimo para que pueda cobrarse el precio que caprichosamente se fije. Esto no tiene, por supuesto, mayor importancia, cuando existen «sucédaneos», pero tiene gran importancia en los casos de monopolios de hecho, en algunos pactos, etcétera. (Ver «Seminario Invest. Cient. Univ. de La Plata», Op. cit., pág. 22.)

Creemos haber dado a este inciso una redacción más de acuerdo con los propósitos de la ley.

Inciso c): Corresponde al c) de la ley 11.210, pero hemos agregado «servicios» por los argumentos a que

he hecho referencia oportunamente. Igualmente, la última parte del inciso, presenta hipótesis de carácter disyuntivo.

Inciso f): Este inciso, que no corresponde a ninguno similar de la ley 11.210, tiende a evitar la maniobra llamada *full line forcing*, que consiste en obligar al comprador a adquirir otro u otros artículos como condición necesaria e ineludible para obtener el producto que desea.

En épocas normales tiene por objeto obligar al consumidor de un artículo determinado a surtir de otros artículos de la misma empresa productora. En épocas de precios máximos, mediante este recurso, se obliga al comprador a adquirir —junto con el producto que tiene precio máximo fijado— otro de venta libre sobre el, cual se recarga la rebaja del primero. De tal manera, el promedio de la venta de los dos objetos hace que desaparezcan para el consumidor las ventajas del precio máximo.

En los Estados Unidos se produjeron numerosos casos de abusos por medio de esta combinación (ver *United States vs. General Motors Corp.* 121 F. 2d. 376, apelación denegada 314, United States, 618). A principios de siglo, era muy frecuente en dicho país el realizar acuerdos exclusivos con los agentes de determinado producto o grupo de productos. El fin era, en principio, el interesar al vendedor al menudeo para convertirlo en un propagandista de la fábrica que producía los artículos. Pero al mismo tiempo, en pequeñas poblaciones donde sólo existían uno o dos almacenes, se creaba una verdadera restricción a la libre competencia.

La Ford, la International Harvester Company, la Tobacco Trust realizaron con más o menos éxito, el *full line forcing*. (Robinson E. A. G. Op. cit.)

En nuestro país el caso es sumamente frecuente y lo practican los productores con respecto al minorista, y el minorista con respecto a los clientes.

Inciso g): Considero desde todo punto de vista inconveniente el mantener la redacción del inciso h) de la ley 11.210.

El desarrollo de este tema podría dar lugar a trabajos de extraordinaria extensión. Las marcas cumplen un fin perfectamente determinado dentro de la economía y de los sistemas comerciales. Ya a principios del siglo pasado comenzaron las maniobras tendientes a desvirtuar las marcas conocidas, con el objeto de suplantarlas por otras. Durante la crisis inglesa de 1825, numerosos intermediarios vendieron mercaderías protegidas por marcas de fábricas conocidas, a precios muy inferiores al de costo, realizando así lo que se llamó el «envilecimiento de la marca». En el año 1848, se volvió a repetir la maniobra, que se reprodujo durante la otra gran crisis, en 1875.

En el año 1930 el Comité de Restricción del *Board of Trade* comprobó la frecuencia de dichas maniobras y los grandes males que las mismas habían aparejado al comercio. Los ramos donde se había hecho sentir con más fuerza eran el de librería, el de productos medicinales y el de tabacos. (Macmillan F., *The Book-war and the Not Book Agreement; The Tobacco Trade Review.*)

Sin entrar en mayores detalles respecto a las formas en que se ha apelado a recursos ilícitos mediante el falseamiento de precios de reventa, podemos decir que perjudica al productor ya que desprestigia su marca, destruye el derecho que tiene el productor sobre el fondo comercial e industrial, y por fin,

mediante el empleo en gran escala del mismo, se deja al pequeño comercio y al consumidor a merced de los productores en cuyo beneficio se ha cometido.

Para poner fin al envilecimiento de las marcas, se idearon dos sistemas: el de la venta directa mediante el sistema de la agencia y el de la imposición del precio de reventa al intermediario. Con respecto a este último, es decir, el de la política de los precios impuestos, existen numerosos tratadistas que han hecho su estudio en relación de las economías de cada país y entre los cuales merecen citarse especialmente Hoonart, Maurice: *La Politique des Prix Imposés*; Murchison, Claudio, *Resale, Price Maintenance*; Favre-Gilly, *La Politique des Prix Fixes*; Fernley, T. A., *Price Maintenance*; Barret, François, *La Politique des Prix Imposés*.

Hoonart ha definido la política de los precios impuestos como «el conjunto de medidas que en ocasión de la venta de un artículo de marca, tienden a impedir la distribución del artículo al consumidor a un precio superior o inferior del fijado por el fabricante».

De las críticas más serias que se hacen al sistema, la principal es la de que se instaura una verdadera dictadura de los industriales, quienes fijan a su capricho el margen de ganancia de los distribuidores. Pero no me parece que ello sea fundamental por cuanto son muy escasos los productos que no tienen sucedáneos, y como de antemano están prohibidos los convenios de los fabricantes para establecer un precio unitario, ninguno de ellos ha de tener interés en privar al minorista de su justa retribución.

En Francia se regía esta materia por el artículo 419 del Código Penal, que fuera modificado por una ley que estuvo en vigencia entre los años 1916 y 1922. En el año 1926 se dictó una nueva ley que modificaba el artículo 419 adaptándolo a las necesidades comerciales en materia de precios.

En los Estados Unidos, la Corte Suprema había declarado en diversos casos la ilicitud de los precios impuestos, provocando un fuerte movimiento de opinión dirigido a lograr una modificación de las leyes antitrusts. Así, después de varias tentativas el problema fué resuelto por la «Miller-Tydings Act», sancionada en el año 1937 y por la cual se declaraban excluidos de la legislación antitrust los convenios que prescribían precios mínimos para la reventa de mercaderías que ostentaban la marca de fábrica.

Suiza consagra el principio en el artículo 31 de la Constitución Federal, de acuerdo a fallos del tribunal federal del tribunal de Ginebra y de la Corte de Casación. En Alemania la ley del 25 de noviembre de 1933, pena el envilecimiento de precios y las infracciones a los compromisos de respetar precios. Iguales principios existen en la legislación o jurisprudencia de Bélgica (decreto real de 1934); Holanda (ley del 29 de diciembre de 1933 y jurisprudencia de la Corte de Casación); Checoslovaquia (*Entsch v. Miller*, Corte Suprema de Brünr); Dinamarca (ley de 1924); etcétera.

El inciso h) de la ley 11.210, en la forma en que está redactado, ha dado lugar a la crítica de los autores, habiéndose llegado a considerar que el mismo tiene sólo referencia a los artículos sueltos, que no están protegidos por una marca. No creemos que sea ese el espíritu del inciso, por lo que es menester cambiarlo, a fin de evitar que, mediante la suba o la baja del precio de un producto, puedan los mi-

noristas —que a menudo son a la vez fabricantes de productos similares— sacar del mercado un producto que es acreedor a la defensa legal, lo que significaría consagrar legislativamente lo contrario de lo que se persigue.

En el Código de Propiedad Intelectual remitido por el Poder Ejecutivo al Congreso en el año 1935, y reproducido en 1937, se incluía una cláusula que decía: «El titular de una marca registrada tiene derecho a fijar el precio mínimo a que deberán exponerse al público los productos protegidos por ella...» (artículo 157).

Sin entrar en otros detalles, creo haber dejado establecido que el principio del inciso g) de nuestro proyecto, es el correcto.

El tema ha sido desarrollado con gran erudición en *La Política de los Precios Impuestos*, de Julio M. Juncosa Seré (Tesis. Universidad Nacional de Buenos Aires), a la cual remito por tratarse de un estudio exhaustivo, y del cual he sacado gran parte de los datos anteriormente consignados.

Inciso j). — Corresponde al inciso d) de la ley 11.210, erróneamente suprimido en la sanción del Honorable Senado, por las razones que ya he expuesto anteriormente. Hemos substituido «cuya enumeración hará por decreto el Poder Ejecutivo al reglamentar la presente ley», por «tengan o no precio máximo de venta fijado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de atribuciones conferidas por otras leyes». De esta manera, hemos previsto casos como el actual, en que existiendo precios máximos para numerosos artículos de primera necesidad, hay muchos otros no enumerados por el Poder Ejecutivo, pero cuya substracción al comercio será igualmente penada.

Inciso m). — Hemos creído que era indispensable la inclusión de este inciso, que tiende a reprimir la maniobra típica del *holding*. Disposición similar existe en la Clayton Act.

Artículo 3º

Se establece un sistema de sanciones que, no obstante ser riguroso, deja el margen suficiente para una gradación racional de la pena.

Entre el sistema de multa o en su defecto prisión que establece la ley 11.210, y el de prisión en todos los casos para las personas físicas, de la sanción del Honorable Senado, hemos preferido una solución intermedia que permita contemplar la mayor o menor gravedad del hecho. Ya en el II Congreso Latinoamericano de Criminología, al tratarse este tema, el profesor Alfredo J. Molinario, delegado argentino, expresó: «Estimo que los autores de delitos económicos, los lesionadores de la economía popular presentan todas las características que integran el concepto de peligrosidad... En esos infinitos tanteos que estamos realizando, quienes creemos a pie firme en la posibilidad de realizar legislativamente el concepto científico de la peligrosidad criminal, algo hemos atrapado con carácter definitivo. Parte de ese algo es la peligrosidad, en la más común de sus formas o manifestaciones reside, precisamente, en aquella hipertrofia del egoísmo humano que, para satisfacer, no diremos ya una necesidad, sino un mero capricho, no vacila en sacrificar a esa apetencia los valores culturales elaborados por la humanidad en su milenaria evolución... Sostengo que los autores de estos delitos deben, por lo tanto, ser sometidos al mismo tratamiento que se aplica a los delincuentes peligrosos.»

Este es, también, nuestro concepto, ya que si la estafa está penada con prisión de un mes a seis años y en ella el sujeto activo vulnera el patrimonio particular del sujeto pasivo, en los casos que contemplamos en esta ley, es el orden público económico el que resulta lesionado.

La supresión del artículo 3º del proyecto sancionado por el Honorable Senado no obedece a una posición doctrinaria discrepante con la responsabilidad criminal de las personas ideales, que ha sido aceptada empíricamente por la Corte Suprema (ver fallos citados en los considerandos del decreto 15.810) y recomendada por el Congreso Latinoamericano de Criminología, y que ha sido incorporado a algunos códigos penales de América (Costa Rica, por ejemplo). Sólo ha sido excluido por razones de técnica procesal, de practicidad en las etapas de prevención y represión.

Artículo 5º

En él se establece que no obsta a la reincidencia de los condenados a pena pecuniaria, lo dispuesto en el artículo 50 del Código Penal.

Capítulo III

Gran parte del fracaso de la ley 11.210 se debe a que la investigación está a cargo exclusivamente de la autoridad judicial, y solamente en la faz represiva.

Es imprescindible que existan organismos técnicos dependientes de la autoridad administrativa, ya que la naturaleza del bien jurídico tutelado impone la necesidad de un contralor permanente ejercitado por autoridades perfectamente organizadas, con conocimientos especializados y de acción flexible, rápida y enérgica. Citar ejemplos sería caer en redundancia. La ley de abastecimiento, por sí sola, sería innocua si no pudiese en manos de la autoridad administrativa facultades de control e investigación. Lo mismo cabe decir con respecto a las leyes del trabajo, de réditos, etcétera.

El ejemplo de los Estados Unidos es harto elocuente. En el año 1943, se realizó una publicación de la división antitrust del departamento de Justicia (Ten Years of the Antitrust Division, Washington 1943), donde se puede apreciar fácilmente la ventaja de una organización administrativa como la que proponemos.

En dicha publicación se demuestra cómo, hasta el año 1933, las numerosas leyes antitrust eran letra muerta, ya que no se aplicaban y eran violadas, no ya como maniobra especulativa, sino como una práctica incorporada a la vida de los negocios. Fué a partir de ese año, en que se organizó una verdadera institución administrativa de carácter preventivo y represivo. El personal técnico se fué incorporando y adquiriendo la indispensable especialización, hasta llegarse a la actual coordinación, que permite apreciar los procesos de tendencia monopolista desde su iniciación.

Siendo contrarios en forma absoluta a otorgar facultades judiciales al Poder Ejecutivo (como en el caso de la ley 12.591), consideramos sin embargo, que debe facultarse para que realice la investigación previa a la etapa judicial. De tal manera, en la mayoría de los casos, al abrirse una causa ya tendrán los magistrados los elementos de prueba necesarios para evitar la impunidad de los infractores. Al mismo tiempo, la ley no será violada ante la perspectiva casi segura de

la actividad de la división administrativa contra los monopolios.

La circunstancia a que ya he hecho referencia de que ha existido en los tribunales de la Capital *un solo caso de condena*, debe atribuirse, en gran parte, a lo breve del plazo de prescripción, pero sobre todo a que el número de casos iniciados ha sido muy escaso, ya que casi siempre lo que puso en juego el mecanismo judicial fué la denuncia de competidores, a menudo monopolios rivales de los procesados.

Por todo ello, hemos considerado que la creación de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas debe ser el complemento indispensable de la ley antitrust, pues de lo contrario la misma no llenaría más que una misión parcial.

Al mismo tiempo, creemos que, por lo cuantioso de los intereses en juego y por la responsabilidad que deberán tener los integrantes de la oficina, no puede la misma estar dirigida por simples empleados administrativos, a los que los particulares puedan creer que es factible llegar por vía de recomendación o favoritismo. Es por ello, que hemos estipulado que el director general deberá tener las condiciones requeridas para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que será inamovible salvo por juicio político y que el ejercicio de sus funciones será incompatible con toda actividad profesional, industrial, comercial o financiera. De esa manera, ofrecerá la debida garantía al gobierno y a los particulares.

En cuanto al personal, debe ser técnico, y sólo podrá ser nombrado por concurso, realizado en condiciones que permitan asegurar su idoneidad y honestidad.

En el inciso b) del artículo 12, se establece como obligación de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas la de realizar las investigaciones que le solicite cualquiera de las Cámaras del Congreso. Ello tiende a evitar que sea menester solicitarla en primer término al Poder Ejecutivo, lo que traería aparejada una demora que, en actividades de esta índole, es preciso evitar por todos los medios.

No sólo deberá la oficina realizar la investigación de los hechos reprimidos por la ley, sino que iniciará querrela y la seguirá en todas las instancias, a fin de evitar que las causas puedan ser indefinidamente dilatadas.

Capítulo IV

En este capítulo se establecen una serie de normas procesales, tendientes a hacer más eficaz el trámite judicial de las causas que afecten al comercio interjurisdiccional o nacional. Consideramos no recomendables los procedimientos correccionales, sumarios, etcétera, por los que pueda aplicarse alguna sanción sin ofrecer antes todas las garantías indispensables de defensa. Lo que dará agilidad a los procesos y a las investigaciones previas, será la actuación de los organismos administrativos, que facilitarán la prueba y urgirán la secuela del juicio.

Capítulo V

Se establecen una serie de disposiciones complementarias, a nuestro juicio indispensables para que la ley cumpla sus fines. Casi todas ellas tienen su tradición en leyes similares de otros países y en algunos proyectos presentados con anterioridad a la ley 11.210.

No creo sea menester abundar sobre la utilidad de las mismas, ya que surge de todo el curso de los fundamentos presentes. Sólo hacemos mención de que el artículo referente a la exclusión de las asociaciones gremiales, si bien puede parecer no indispensable, hemos creído que debía ser incorporado a la ley, a fin de evitar toda posible confusión. Si bien la tendencia del gobierno en materia obrerista es bien clara y descarta posibilidades de error, no deseamos que en esta materia pueda quedar claro alguno que autorizase una posible interpretación jurisprudencial en contrario.

John William Cooke.

ANTECEDENTES

Buenos Aires, 19 de julio de 1946.

Señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de comunicar al señor presidente que el Honorable Senado, en sesión de la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Artículo 1º. — Ratifícase y dase fuerza de ley al decreto 15.810/946, en la siguiente forma:

Artículo 1º — Declárase delito todo convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales tendientes a establecer o sostener el monopolio (trusts, holding, cartels, rings y corners o cualquier otra denominación castellana o foránea) y lucrar con él, en uno o más ramos de la producción del tráfico terrestre, aéreo, fluvial o marítimo o del comercio interior o exterior, en una localidad o en varias, o en todo el territorio nacional.

El delito se cometerá por el solo hecho de la formación del convenio, pacto, combinación, amalgama o fusión de capitales con la finalidad expresa en el párrafo que antecede.

Artículo 2º — Considérase actos de monopolio o tendientes a él y punibles por la ley, los que sin importar un progreso técnico ni un progreso económico, aumenten arbitrariamente las propias ganancias de quien o quienes los ejecuten sin proporción con el capital efectivamente empleado y los que dificulten o se propongan dificultar a otras personas, vivientes o jurídicas, la libre concurrencia en la producción o en el comercio interno o en el comercio exterior y especialmente:

- a) La destrucción de productos en cualquier forma y en cualquier grado de su elaboración o producción, por sus productores, empresarios o comerciantes, tendiente a determinar el alza de los precios y sin que sus autores puedan ampararse en disposiciones gubernativas que la autoricen;
- b) El abandono de cultivos o plantaciones existentes, el paro de fábricas, usinas, canteras, minas o cualquier otro establecimiento de

producción, cuando ese abandono o paro sea determinado por indemnizaciones pagadas a los propietarios;

- c) Los convenios para repartirse una localidad, región, provincia o cualquier parte del territorio como mercados exclusivos de venta o compra para determinados productos y en beneficio de determinadas personas o sociedades con el propósito de suprimir la competencia y producir el alza o la baja de los precios o imponer un precio fijo de compra o venta;
- d) Los convenios o pactos para limitar la producción o elaboración de uno o varios artículos con el propósito que se expresa en el artículo 1º de la presente;
- e) La venta de cosas o la prestación de servicios sostenida por debajo del precio de costo, no tratándose de artículos deteriorados o en liquidación, siempre que tengan por objeto impedir la libre concurrencia;
- f) Los convenios que exijan del comprador no comprar de otro vendedor;
- g) Los convenios que impongan al revendedor un precio determinado de reventa;
- h) Que la misma persona o entidad social sea director de diferentes compañías o sociedades, o administrador o gerente de una, y director de otra u otras del mismo ramo, cuando esta vinculación pueda conducir al monopolio o a la restricción de la competencia;
- i) Toda garantía directa o indirecta que presen-
ten industriales u obreros a comerciantes por mercaderías suministradas a obreros dependientes de aquéllos.

Artículo 3º — Cuando los delitos que se penan en esta ley, hubieran sido cometidos por el director, administrador, gerente o empleado de una persona jurídica, asociación o sociedad, en el desempeño de sus funciones, sin perjuicio de la responsabilidad personal de los autores, se someterá a proceso a la entidad social bajo cuyo amparo o en cuyo beneficio se hubiese cometido el delito. En tal caso la entidad social tendrá la actuación que corresponde a los procesados por intermedio de un representante legal.

Artículo 4º — Los que violen lo dispuesto por los artículos 1º y 2º de esta ley y también los que tomen parte en los actos que ella prohíbe en carácter de banqueros, serán penados con prisión de uno a seis años, cuando sean personas vivientes, y multas de dos mil a un millón de pesos moneda nacional, cuando sean personas jurídicas, asociaciones o sociedades, y los directores a su vez serán pasibles de la misma condena que las establecidas para las personas de existencia física. Si los hechos prohibidos por esta ley se hubieran cometido por empresas cuyas actividades afectan directamente a la defensa nacional, o hallándose la Nación en estado de guerra, el máximo de las sanciones se elevará al doble.

Las sanciones establecidas por este artículo no podrán gozar de los beneficios de la condena de ejecución condicional, que establece el artículo 26 del Código Penal.

Las personas que reincidiesen en la comisión

de delitos penados por esta ley, concurrentemente serán posibles:

- a) De la inhabilitación perpetua para ejercitar sus derechos cívicos, si son ciudadanos argentinos nativos;
- b) De anulación de su carta de ciudadanía y extrañamiento del país después de cumplida la condena, si son ciudadanos naturalizados;
- c) Del extrañamiento del país después de cumplida la condena, si fuesen extranjeros.

Artículo 5º — En los casos de condena de una persona jurídica, asociación o sociedad, se impondrá como sanción complementaria la pérdida de la personalidad y la caducidad de las prerrogativas o concesiones que se le hubieren otorgado.

Artículo 6º — Declárase de utilidad pública los bienes de las personas jurídicas, asociaciones o sociedades a las que se hubieren aplicado las penalidades del artículo anterior si a juicio del Poder Ejecutivo fuese indispensable la continuación de sus actividades, quedando facultado el mismo:

- a) Para proceder a la transformación de las empresas mencionadas en entidades oficiales o mixtas, a cuyo efecto su valor se determinará de acuerdo con la ley de expropiación respectiva;
- b) Para proceder a la venta de las mismas, mediante remate público, a ciudadanos argentinos o compañías, sociedades o entidades constituidas en la República, que ofrezcan suficiente garantía.

En ambos casos, declarará transferida a la nueva empresa las prerrogativas o concesiones aludidas en el artículo anterior, y satisfecas las erogaciones que se especifican en el artículo 7º, el excedente será entregado a sus propietarios.

Artículo 7º — Los jueces, al dictar la prisión preventiva de los procesados, decretarán el embargo de sus bienes y el de las mercaderías, valores y demás bienes de las personas jurídicas sujetas a proceso, los cuales quedarán afectados a la multa y a las otras consecuencias del juicio e indemnizaciones a que hubiere lugar.

Artículo 8º — A los fines del cumplimiento de la presente ley, la autoridad administrativa que corresponda queda facultada para:

- a) Requerir informaciones generales o especiales, referentes a determinadas actividades económicas;
- b) Establecer y verificar existencias, comprobar orígenes y costos;
- c) Solicitar directamente a las reparticiones administrativas nacionales, provinciales y municipales, informes, estadísticas, documentos y demás datos que consideren necesarios.

Artículo 9º — Cuando por denuncia, querella o de oficio, se llegare a comprobar la existencia de indicios o presunciones de infracción a la presente ley, la autoridad que corresponda procederá a instruir sumario, a cuyo efecto queda facultada para:

- a) Requerir el auxilio de la fuerza pública, para hacer comparecer al imputado o a cual-

quier otra persona que se considere conveniente;

- b) Practicar careos y reconocimientos en rueda de personas; y recibir declaraciones, bajo juramento, a testigos;
- c) Decretar la producción de peritaciones en toda clase de libros, papeles, correspondencia y documentos de las personas y entidades investigadas.

Si con motivo del ejercicio de las atribuciones mencionadas, fuese necesario practicar allanamientos y secuestros, registros e inspecciones de oficinas, libros, papeles, correspondencia y documentos, los jueces competentes deberán expedir las órdenes correspondientes, verificando previamente si la naturaleza del procedimiento guarda relación con los hechos investigados. Tales órdenes no serán necesarias para los allanamientos y secuestros en negocios, comercios, locales, centros de reunión o recreo, establecimientos industriales y rurales y locales abiertos al público.

Artículo 10. — El Poder Ejecutivo ejercitará las atribuciones que se enumeran en los dos artículos anteriores en todo el territorio de la Nación, cuando las violaciones a los preceptos de esta ley dificulten o perjudiquen o puedan dificultar o perjudicar a personas o cosas que estén afectadas al comercio interprovincial o nacional.

Las provincias dictarán las disposiciones necesarias para la aplicación de la presente ley. A tal fin podrán solicitar del Poder Ejecutivo nacional la cooperación de comisiones investigadoras.

Artículo 11. — Los jueces federales conocerán en todas las causas por violación a la presente ley, cuando los hechos denunciados afecten o pudieran afectar al comercio interprovincial o nacional, siendo competente para entender en las mismas, el juez de sección en cuyo distrito se ha cometido el hecho, o se encuentre instalado el principal domicilio o asiento de los negocios, o el domicilio real de cualquiera de las personas imputadas.

Los tribunales provinciales o los jueces designados de acuerdo con la ley de creación de tribunales y procedimiento para la aplicación de la ley de abastecimiento, conocerán de los delitos previstos en esta ley, cuando los hechos imputados o denunciados correspondan a su jurisdicción.

Artículo 12. — Terminado el sumario de prevención, la autoridad que lo haya instruido lo elevará al juez federal o al juez de sentencia que corresponda, quienes actuarán con arreglo a lo dispuesto para los juicios correccionales en el Código de Procedimientos en lo Criminal para la justicia federal y los tribunales de la Capital y territorios nacionales, según la ley que los crea.

Los particulares damnificados podrán actuar como querellantes ante las autoridades administrativas y judiciales.

Para los casos de aplicación de pena corporal se aplicará el procedimiento del juicio ordinario.

Artículo 13. — La acción penal por los delitos previstos por esta ley:

- a) Prescribirá aún en los casos en que la pena aplicable sea de multa, a los cinco años;

b) No se extinguirá por el pago voluntario del máximo de la multa.

Artículo 14. — El que, en forma accidental o permanente, participe en el ejercicio de las facultades de investigación y verificación establecidas en la presente ley, incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 156 del Código Penal, si divulgare actuaciones o procedimientos de la investigación. Esta infracción dará lugar al ejercicio de la acción pública.

Artículo 15. — El producido de las multas ingresará a rentas generales de la Nación o de las provincias, según la jurisdicción donde se haya cometido el delito.

Artículo 16. — Las disposiciones de esta ley no serán aplicables a los convenios, pactos, combinaciones, amalgamas o fusiones de capitales, cuya finalidad sea dedicarse exclusivamente al comercio exterior de la República y actúen en defensa de la economía nacional, lo que será establecido previo informe del Banco Central de la República Argentina.

Artículo 17. — Esta ley se declara de orden público y decreta todas las disposiciones que se opongan a la misma.

Art. 2º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Dios guarde al señor presidente.

JUAN HORTENSIO QUIJANO.
Oscar Tascheret.

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

I

Monopolio, actos de monopolio o tendientes al monopolio

Artículo 7º — El que participare, por sí o por interpósita persona, en consorcio, pacto, coalición, combinación, amalgama o fusión de capitales tendientes a establecer o sostener el monopolio y lucrar con él, en uno o más ramos de la producción, de la industria, del transporte terrestre, aéreo, fluvial o marítimo, o del comercio interior o exterior, en todo el territorio nacional o en uno o más lugares del mismo, incurrirá en las sanciones de la presente ley por el solo hecho de la participación.

Art. 2º — Considéranse especialmente actos de monopolio o tendientes a él, a los fines de las sanciones de esta ley:

- a) Los que dificulten o se propongan dificultar a otras personas, físicas o ideales, la libre concurrencia en uno o más ramos de la producción, de la industria, del transporte terrestre, aéreo, fluvial o marítimo, o del comercio interior o exterior;
- b) Los que mediante la obstrucción del comercio interno o internacional, la interferencia en la eficiencia máxima de la producción o maniobras tendientes a impedir precios de competencia leal para los consumidores, aumenten o se propongan aumentar arbitrariamente las

ganancias de quien o quienes los ejecuten, sin proporción con el capital efectivamente empleado;

- c) Los convenios para repartirse, en beneficio de determinadas personas físicas o ideales, todo o parte del territorio nacional, como mercados exclusivos para determinados productos o servicios y respecto de cualquier derecho, sobre esos productos o servicios, con el propósito de suprimir la competencia, producir el alza o la baja de los precios, o imponer un precio fijo respecto a los derechos relativos a esos productos o servicios;
- d) Los convenios para limitar la producción o elaboración de uno o varios artículos o productos, o la prestación de uno o varios servicios, con el propósito de dificultar la libre concurrencia o impedir precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;
- e) Los convenios que exijan del comprador no comprar de otro vendedor;
- f) Los convenios que exijan del comprador o locatario de un artículo o producto, o del usuario de un servicio, como condición necesaria para obtener ese producto, artículo o servicio, la adquisición, arrendamiento o utilización de otros artículos, productos o servicios;
- g) Los convenios que impongan al revendedor un precio determinado de reventa, cuando los artículos o productos no se encuentren protegidos por una marca o patente de invención;
- h) La destrucción de materias primas, de productos agropecuarios o industriales en cualquier grado de elaboración o producción, o la destrucción de los medios destinados a extraerlos, producirlos o transportarlos, tendiente a provocar el alza de los precios, suprimir o dificultar la libre concurrencia o impedir precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;
- i) El abandono de cosechas, cultivos o plantaciones, o de productos agrícolas o ganaderos, el paro de fábricas, usinas u otros establecimientos industriales, el cese de la explotación de yacimientos mineros, con el objeto de provocar el alza de los precios, suprimir o dificultar la libre concurrencia o impedir precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;
- j) El acaparamiento, substracción al consumo en cualquier forma, o convenio para no vender, con el propósito de determinar el alza de los precios de las materias primas, artículos manufacturados o productos de cualquier naturaleza destinados a la alimentación, vestido, vivienda, materiales de construcción, alumbrado, calefacción, sanidad y cualesquiera otros que afecten las condiciones de vida y el trabajo y el transporte de dichas cosas, tengan o no precio máximo de venta fijado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de atribuciones conferidas por otras leyes;
- k) La venta de cosas o la prestación de servicios sostenida por debajo del precio de costo, no tratándose de artículos deteriorados o en liquidación, siempre que tengan por objeto impedir la libre concurrencia;
- l) La intervención de la misma persona, física o ideal, en las funciones de director, gerente o administrador de diferentes compañías o so-

ciudades, o administrador o gerente de una y director de otra u otras, cuando esta vinculación pueda conducir al monopolio, a la restricción o supresión de la competencia o a la eliminación de precios de competencia leal para los consumidores o usuarios;

II

Sanciones

Art. 3º — La comisión de los hechos previstos en el artículo 1º o en cualquiera de los incisos del artículo 2º de esta ley, dará lugar a la aplicación de las siguientes sanciones:

1º Cuando el hecho haya sido cometido por personas físicas: prisión de uno a seis años o multa de 2.000 a 1.000.000 de pesos. En caso de reincidencia, se impondrán ambas penas conjuntamente;

2º Cuando el hecho haya sido cometido por los directores, administradores, gerentes, empleados, mandatarios, gestores o miembros de una o varias personas de existencia ideal, con los medios o recursos facilitados por la misma u obtenidos de ella con tal fin, de manera que el hecho resulte cumplido en su nombre, con la ayuda o en beneficio de la persona ideal, se impondrá:

a) Multa de 2.000 a 1.000.000 de pesos, que será aplicada solidariamente sobre el patrimonio de la persona ideal y sobre los patrimonios particulares de los directores, administradores, gerentes, empleados, mandatarios, gestores o miembros que hayan participado en la comisión del hecho punible;

b) Prisión de uno a seis años, que será aplicada a los directores, administradores, gerentes, empleados, mandatarios, gestores o miembros que hayan participado en la comisión del hecho punible.

Art. 4º — Las personas físicas o de existencia ideal condenadas a pena de multa, en ningún caso podrán gozar del beneficio del artículo 26 del Código Penal.

Art. 5º — Serán declaradas reincidentes, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 50 del Código Penal, las personas físicas o ideales que, condenadas a penas pecuniarias por sentencia firme en virtud de los hechos previstos en esta ley, cometieren un nuevo delito de la misma naturaleza.

Art. 6º — Las sanciones del artículo 3º se elevarán al doble cuando el hecho haya sido cometido hallándose la Nación en estado de guerra.

Art. 7º — Podrán imponerse como sanciones complementarias, las siguientes:

- a) La pérdida de las concesiones, privilegios o prerrogativas de que gozare la persona ideal;
- b) El retiro de la personería jurídica;
- c) La cancelación en la inscripción en el Registro Público de Comercio, cuando se trate de sociedades comerciales sin personería jurídica;
- d) La inhabilitación especial de tres a diez años, si se tratare de personas físicas que ejercen el comercio;

e) La inhabilitación absoluta perpetua, si se tratare de funcionarios públicos.

III

De la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas. — Creación y organización

Art. 8º — A los fines de investigación y demás determinados por esta ley, créase la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas, que funcionará como organismo autárquico integrante del sistema del Banco Central de la República.

Art. 9º — La Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas se compondrá de un director general, tres directores, dos secretarios y del personal técnico y administrativo.

El director general será nombrado por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Deberá ser argentino y reunir las condiciones requeridas para ser miembro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, gozando de iguales prerrogativas en cuanto a duración en el cargo, remuneración y causas y procedimientos de remoción. El desempeño del cargo será incompatible con toda otra actividad profesional.

Los directores, secretarios y el personal técnico y administrativo serán nombrados por concurso de títulos y antecedentes. El jurado estará integrado por el presidente del Banco Central, el director general de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas y el procurador del Tesoro de la Nación.

Art. 10. — Los directores percibirán la remuneración que fija el presupuesto general de la Nación al subgerente del Banco Central de la República Argentina, pudiendo ser removidos por el Poder Ejecutivo, previo informe del director general. El desempeño del cargo será incompatible con otras actividades profesionales.

Obligaciones y facultades

Art. 11. — Serán obligaciones de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas:

- a) Vigilar el cumplimiento y aplicación de la presente ley;
- b) Promover las investigaciones que solicite cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Nación, sobre violaciones a la presente ley, e informar su resultado;
- c) Proponer al Poder Ejecutivo las medidas necesarias para la defensa de la economía nacional en cuanto ésta resulte o pueda resultar afectada por actos o maniobras de monopolios internacionales;
- d) Proyectar los reglamentos y normas necesarios para el mejor cumplimiento de las facultades de contralor e investigaciones conferidas en los artículos 12 y 13 y someterlos al Poder Ejecutivo para su aprobación;
- e) Elaborar anualmente su presupuesto y someterlo a la aprobación del Poder Ejecutivo;
- f) Redactar la memoria anual informando sobre la labor cumplida y proponer al Poder Ejecutivo las reformas legislativas que la experiencia en la aplicación de la presente ley aconseje.

Art. 12. — Para la investigación de actos reprimidos por esta ley, de cuya comisión sea sospechada o

denunciada cualquier persona física o ideal, la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas tendrá las siguientes atribuciones:

- a) Requerir informaciones generales o especiales y realizar indagaciones sobre las actividades de las personas investigadas;
- b) Establecer y controlar existencias, comprobar orígenes y costos de materias primas, productos y artículos, en cualquier estado de su elaboración o comercialización;
- c) Crear y organizar registros permanentes o especiales de las personas físicas o ideales sometidas a investigación;
- d) Solicitar directamente de las autoridades nacionales, provinciales y municipales, informes, estadísticas, documentos y otros datos vinculados con la investigación.

Art. 13. — Si en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 12, la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas comprobare la existencia de indicios o presunciones de actos reprimidos por la presente ley, procederá a instruir un sumario administrativo, a cuyo efecto queda facultada para:

- a) Citar y hacer comparecer con el auxilio de la fuerza pública si fuera necesario, a las personas de quienes considere procedente recibir declaración indagatoria o testimonial y a las que deban ser careadas o reconocidas en rueda de personas;
- b) Ordenar la detención y poner a disposición de juez competente a las personas que se nieguen a declarar como testigos;
- c) Realizar pericias técnicas en toda clase de libros, papeles, correspondencia y documentos de las personas y entidades mencionadas en artículo 12;
- d) Si en el ejercicio de las atribuciones mencionadas en el artículo anterior y en el presente fuere necesario practicar allanamientos, secuestros, registros, o inspecciones de oficinas, libros, papeles, correspondencia o documentos de las personas o entidades mencionadas en el artículo 12, el juez competente deberá expedir las órdenes de allanamiento, verificando previamente si el procedimiento guarda relación con la naturaleza de los hechos investigados. Tales órdenes no serán necesarias para los allanamientos y secuestros en negocios, comercios, locales, centros de reunión o recreo, establecimientos industriales y rurales abiertos al público;
- e) Requerir el concurso de la Policía Federal, Gendarmería Nacional o Prefectura General Marítima para ejercitar las facultades mencionadas precedentemente.

Art. 14. — Concluido el sumario administrativo, si de sus conclusiones resulta la semiplena prueba del hecho investigado, la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas iniciará querrela ante el juez competente:

El director general designará, en cada caso, el funcionario que lo representará en la querrela y que deberá mantenerla en todas las instancias.

Art. 15. — Las atribuciones y facultades acordadas a la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopo-

listas podrán ejercitarse en cualquier lugar de la República cuando los hechos investigados dificulten o perjudiquen, o puedan dificultar o perjudicar el comercio interjurisdiccional. Se entiende por comercio interjurisdiccional el que se realiza con las naciones extranjeras, de las provincias entre sí, de una provincia a un territorio nacional, puerto o Capital Federal, y de éstos a aquélla.

IV

Procedimiento judicial

Art. 16. — El sumario administrativo instruido en las condiciones establecidas en esta ley, constituirá la base del proceso judicial y se elevará al juez competente ante quien se formule la querrela.

El juez dispondrá la ratificación o ampliación de la declaración indagatoria prestada por el imputado en el sumario administrativo y dispondrá las diligencias que considere pertinente para completar la investigación.

Cumplidos estos trámites, que no podrán insumir un plazo mayor de noventa días contados desde la deducción de la querrela, el juez dictará la prisión preventiva o el sobreseimiento que corresponda.

Art. 17. — En el auto de prisión preventiva se decretará, además, el embargo de los bienes particulares de los procesados y el de las mercaderías, valores y demás bienes de las personas ideales implicadas, en cantidad suficiente para garantizar la pena pecuniaria y la efectividad de las responsabilidades civiles.

El embargo no podrá ser substituído sino por caución real. El embargo de inmuebles comprenderá también los frutos o rentas.

Art. 18. — Cumplidos los trámites prescritos en los artículos 16 y 17, se aplicarán a la substanciación ulterior del proceso las normas establecidas en el libro tercero del Código de Procedimientos en lo Criminal y Correccional para la justicia federal y los tribunales de la Capital y territorios nacionales.

Art. 19. — En todo proceso judicial por delitos reprimidos por esta ley, el ministerio fiscal deberá poner los hechos denunciados en conocimiento de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas a los efectos de su intervención en el proceso.

V

Disposiciones complementarias

Art. 20. — Los jueces federales conocerán en todas las causas por violación a la presente ley, cuando los hechos denunciados afecten o puedan afectar el comercio interjurisdiccional, siendo competente para entender en las mismas el juez de sección en cuyo distrito se ha cometido el hecho, o se encuentre instalado el principal domicilio o asiento de los negocios o el domicilio real de cualquiera de las personas imputadas.

Cuando el hecho corresponda a la jurisdicción de la Capital Federal, serán competentes los jueces del crimen del fuero ordinario.

Art. 21. — La acción penal por los delitos previstos por esta ley, prescribirá a los seis años, aunque la pena aplicable sea de multa y no se extinguirá por el pago voluntario del máximo de la pena pecuniaria que corresponda.

Art. 22. — El que, en forma accidental o permanente, participe en el ejercicio de las facultades de investigación y verificación establecidas en la presente ley, incurrirá en las sanciones previstas en el artículo 156 del Código Penal, si divulgare actuaciones o procedimientos de la investigación. Esta infracción dará lugar al ejercicio de la acción pública.

Art. 23. — La expresión «persona de existencia ideal» o «persona ideal» usada en la presente ley, comprende todo sujeto de derecho que no sea persona física, tenga o no personería jurídica acordada por el Poder Ejecutivo, ya sea que revista la forma de sociedad o simple asociación, que sus objetivos sean comerciales o civiles y se halle o no inscrita o autorizada para funcionar como tal. Comprende también las agencias, representaciones, sucursales o filiales de personas ideales de derecho público o privado, domiciliadas fuera del territorio nacional.

Quedan excluidas del concepto expresado las personas jurídicas de existencia necesaria a que se refieren los incisos 1º a 4º del artículo 33 del Código Civil.

Art. 24. — No están comprendidos entre los actos reprimidos por esta ley los que sean propios de asociaciones de obreros o entidades gremiales que persigan mejoras en las condiciones de trabajo o en su retribución.

VI

Disposición transitoria

Art. 25. — Dentro de los 15 días de su designación, el director general y los tres directores de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas, elevarán al Poder Ejecutivo el presupuesto del primer ejercicio anual, que no podrá exceder de \$ 1.000.000 moneda nacional incluyendo en esa suma los sueldos del personal técnicoprofesional, administrativo y de servicio y maestranza, y los gastos generales de la primera instalación, alquiler, movilidad y viáticos.

Art. 26. — Comuníquese, etc.

John William Cooke. — Modesto V. Orozco.

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor miembro informante.

Sr. Cooke. — Señor presidente: la mayoría de las comisiones de Legislación Penal y de Asuntos Constitucionales, me han conferido el honor de informar el orden del día 99, que contiene el despacho recaído en un proyecto de ley en revisión y en una iniciativa presentada por el diputado que habla, juntamente con el señor diputado Orozco, sobre represión de los monopolios.

El reglamento no es justo al conceder sólo una hora de término para informar un despacho que contiene un proyecto de ley que tanto interesa al destino de la economía nacional. Esa circunstancia me obliga a dejar de lado en mi exposición los aspectos incidentales ya tratados en los fundamentos del proyecto, que he reproducido como informe escrito del despacho, estimando, sin falsa modestia, que el estudio allí realizado contempla en forma orgánica y deta-

llada el problema monopolista en la economía mundial y nacional, logrando un planteo aceptable como base de las soluciones que la Honorable Cámara está llamada a arbitrar.

Me limitaré aquí a expresar algunos conceptos que no he formulado en aquel informe y que es conveniente que la Honorable Cámara escuche del miembro informante, que en el caso reviste, además, el carácter de autor del proyecto que orienta el dictamen de las comisiones en mayoría.

Para señalar un punto de partida al problema que en la hora actual ha llegado a inquietar y preocupar a todos los países del universo por su trascendencia en los múltiples aspectos económicos, sociales y políticos de la vida de los pueblos y naciones, quiero citar un antecedente histórico. En la historia de Inglaterra los monopolios han jugado un papel muy importante en la época de los Estuardo y de los Tódor, que solían conceder derechos de monopolios como forma de retribución a sus servidores más allegados y como fuentes de recursos para fortalecer la corona frente a los embates de los parlamentos y de los señores feudales.

La reina Isabel llevó esta práctica a extremos de exageración, y basta leer la *Historia de Inglaterra*, de Macaulay, para observar la verdadera tormenta parlamentaria que se desencadenó en el año 1601, al hacer el Parlamento inglés su primera resistencia seria a los monopolios otorgados por la casa real.

En el año 1621 se sancionó el famoso estatuto de Jaime I, y a pesar de que su autor prolijo como Thornton abandona ahí la historia de los monopolios en Inglaterra, puede afirmarse que esta forma de dominio financiero y económico sigue ejerciéndose a través de los reinados de Jaime I y de su sucesor Carlos I, que llegaron hasta el abuso, y a juzgar por la opinión de autores que han estudiado el problema a fondo, fué una de las causas de la revolución puritana, por el empobrecimiento que creó en las clases humildes y en la pequeña burguesía inglesa, como lo destacan, entre otros, Hacker en su *Estudio sobre el Progreso y Triunfo del Capitalismo Norteamericano*, y Juan B. Justo en *Teoría y Práctica de la Historia*.

Esta referencia tiene en realidad carácter histórico. El aspecto que nos interesa del origen del monopolio es aquel basado en las condiciones económicas de una etapa de la economía capitalista, y bastan estas solas palabras para que la Honorable Cámara comprenda que en cuanto pretendiese desarrollar uno cualquiera de sus aspectos me insumiría no una hora, sino varias sesiones.

Sintetizando diré que la revolución industrial producida entre 1840 y 1890 fué el origen de las concentraciones monopolistas. Vogelstein dice que era el momento en que «Inglaterra

terminaba la edificación de su organización capitalista al viejo estilo del libre cambio y que en Alemania, que ya en ese sentido le llevaba alguna ventaja, se preparaba para entablar lucha contra la producción artesana».

Pero en el año 1873 se produce la depresión económica y desde ese momento surgen los *cartels* que únicamente treinta años más tarde, en 1903, se convierten en una de las bases de la vida económica.

—Ocupa la Presidencia de la Honorable Cámara el vicepresidente 2º, don Héctor Sustaita Seeber.

Lenin dice que en el momento en que el monopolio y las concentraciones de tipo monopolista substituyen al libre cambio, «el capitalismo se transforma en imperialismo». Ese es el título de una de sus obras: *Imperialismo, Última Etapa del Capitalismo*. Después he de volver sobre este tema, pero quiero dejar bien sentado el concepto de Lenin, porque ex profeso sólo he citado circunstancialmente en el informe escrito las opiniones de los escritores marxistas. Me he abstenido por varias razones, pero en primer lugar porque generalmente emplean una terminología que origina la necesidad de aclaraciones en cuanto al valor marxista de términos que tienen acepciones diferentes en el lenguaje común en otros tipos de economía. En este informe los voy a citar porque, sin seguirlos en los puntos de su ortodoxia, puede afirmarse que cuando hacen un planteo objetivo de los males de la economía capitalista y de sus factores principales, su análisis es certero y resisten las críticas que en otros aspectos le formulan Rickert y Huitzinga.

Marx, que es el primero que encara el problema, nos habla del monopolio por vía de la «concentración de capital» unida a la «centralización de capital» y a la «acumulación del capital», conceptos que se preocupa de diferenciar entre sí, porque la «centralización» sólo importa «un cambio en la distribución del capital ya disponible y funcionando», y esto tiene valor cuando se estudian las teorías marxistas. Como elemento principal de la centralización, Marx cita el papel de las corporaciones económicas, que analiza en algunos de sus aspectos sin poder llegar a profundizarlos, porque terminó sus escritos económicos antes que éstas adquirieran las características predominantes en la etapa de su desarrollo ulterior. Tanto es así que Engels, al editar el volumen tercero de *El Capital*, pone una larga nota en el capítulo que Marx dedica a las corporaciones capitalistas, en el cual afirma: «La libre competencia por largo tiempo fomentada ha llegado a los límites de sus posibilidades y se ve obligada a anunciar su propia bancarrota.» Si bien Engels no alcanza

el desarrollo total de las concentraciones monopolistas, en una cosa demuestra agudeza y visión: la exacerbación de la libre competencia cuando llega a convertirse en una lucha a muerte entre los concurrentes, abre el paso para la marcha de las grandes combinaciones financieras y para las grandes concentraciones capitalistas de carácter monopolista.

Pero quien continúa la teoría de Marx es Hilferding, que en *El Capital Financiero*, publicado en 1910, establece el papel que en ese momento jugaban las corporaciones y los bancos. Demuestra la influencia del capital financiero, que desplazó el entonces capital industrial para tomar el comando en la dirección de la economía y el comercio. Anota el citado autor que con el desarrollo de esta forma corporativa se da lugar a la posibilidad, que después ha llegado al exceso con los modernos holdings, de que con una suma de capital pequeño en relación, pueda llegarse a dominar una proporción infinitamente superior de dinero acumulado y puesto al servicio de una explotación determinada; y resume las consecuencias de la propagación de las corporaciones en dos puntos principales: intensificación del proceso de centralización junto con un proceso acelerado de acumulación y, paralelamente, formación de una capa superior relativamente pequeña, que dirige el movimiento económico y financiero y maneja y controla sumas de dinero infinitamente superiores a las que esa misma capa ha invertido.

Es el sistema de la propagación concéntrica, en cuyo análisis no he de detenerme para no abrumar a la Cámara en este aspecto incidental, pero que es de extraordinaria y capital importancia para la comprensión del problema de los holdings, que es la forma monopolista que en estos momentos acecha la economía de los países.

Pero Hilferding comete un error al llegar a la predicción. Considera que con esta connivencia entre el capital industrial y financiero y el papel que juegan los bancos, va a llegar un momento en que sean éstos quienes en realidad dirijan el proceso industrial y comercial del mundo. Considera que llegará un momento en que bastará apropiarse de seis o siete bancos en cada país para tener el dominio de toda la economía. Los hechos lo han desmentido. Los bancos son factores preponderantes en los momentos en que se entabla la lucha por el dominio del monopolio, porque aportan los capitales a fin de lograr la supremacía en la lucha sin cuartel, pero una vez establecido el monopolio, disminuidas las posibilidades de concurrencia y fortalecidas las corporaciones monopolistas ya los bancos se retrotraen a su anterior función y pasan nuevamente a su papel secundario. Hilferding, al decir de Sweezy, confunde una fase transitoria del des-

arrollo capitalista con una tendencia permanente. Pero muchos escritores marxistas han superado este error, entre los cuales voy a citar a Grossman, por la alta jerarquía e importancia que tiene su palabra cuando es citado por el grupo marxista.

Lenin también da especial importancia al problema de los bancos y llegó a afirmar idéntico concepto que Hilferding en esta materia, si bien los comentaristas lo eximen de la crítica que se le formula a Hilferding, porque para éste «capital financiero» es el «capital controlado por los bancos y utilizado por los industriales»; y para Lenin, «capital financiero» significa «la concentración de la producción, los monopolios que en ella existen y la fusión o coalición de los bancos con la industria». Es decir, que Lenin supera el error de Hilferding, puesto que cuando él habla de «capital financiero», emplea un concepto diferente y no se está refiriendo específicamente a los bancos y las combinaciones entre éstos y los grandes consorcios industriales y comerciales. Esto tiene importancia directa en el problema de nuestra economía, por cuanto los monopolios, algunos de ellos arraigados, están en constante lucha en muchos aspectos de sus variados intereses y nuestro país, rico en posibilidades de desarrollo, es campo propicio para una lucha, que podrá entablarse vigorosamente, si no se toman las necesarias previsiones por medio de la legislación adecuada.

El monopolio adoptó al principio formas simples. Primero fué el cartel, que nació como una alianza defensiva para transformarse en una tentativa para obtener mayor beneficio de los capitales que lo componían, al decir de la clásica definición de Boucher, ya superada por la de Wolff y otros tratadistas. El pool es otro sistema monopolista de tipo primario. Luego vienen los sistemas más perfeccionados a medida que se va perfeccionando la legislación represiva, y así nace el «voting trust», en el cual los integrantes entregan el manejo de la dirección de la empresa a un grupo reducido y se limitan a cobrar sus dividendos, permitiendo las combinaciones prohibidas por la legislación anterior.

El «voting trust» es superado por las amalgamas, por las coaliciones de todo tipo, hasta llegar al sistema más perfeccionado, el holding, que es el que requiere menor capital y otorga mayor dominio sobre las economías.

La forma monopolista adopta tres caracteres de integración: la «horizontal», coordinando o absorbiendo empresas de una misma rama de industria o comercio; la «vertical», que opera en profundidad, controlando todas o la mayoría de las etapas de la comercialización de un producto, desde su fabricación hasta su venta al consumidor. La «total», que es aquella que se extiende en forma horizontal y vertical, con doble juego de subordinación y coordinación.

El doctor Moreno Quintana, en su excelente *Tratado de Política Económica*, hace el estudio de estas tres formas con una ejemplificación abundante que demuestra erudición y dedicación especial al estudio de este tema.

No quiero seguir en el desarrollo de las formas monopolistas y de sus *modus operandi*, porque me llevaría gran parte de mi tiempo; pero la aceptación que ha tenido en Estados Unidos una clasificación de Weston, me obliga a considerarla. Este autor divide los monopolios en *loose combinations* e *integrated combinations*, es decir, combinaciones libres y combinaciones integradas. Las primeras son aquellas que se producen sin transferencia de derechos de propiedad; las segundas importan un cambio de propiedad y su concentración en un reducido número de manos.

A su vez, las combinaciones «libres» imponen restricciones que son de dos tipos: las que los combinados se imponen a sí mismos y las que imponen a terceros a veces por medio de la violencia, el boycott y el dumping.

Esta división tiene importancia fundamental porque va interpretando la jurisprudencia de los Estados Unidos e indica una orientación en el criterio de la regla de la «razonabilidad», aceptada en ese país por la Corte Suprema y que nadie define con precisión aunque ya ha llegado a adquirir, merced a su reiteración jurisprudencial, categoría legislativa.

Por supuesto que no le faltan defensores a los sistemas monopolistas. Se sostiene que la represión del monopolio implica una restricción a la libertad de comercio; que la producción en masa abarata el producto y llega al consumidor a precios más reducidos; que los salarios son superiores; que la represión del monopolio restringe el desarrollo económico. Todos esos argumentos son fácilmente rebatibles.

La tendencia monopolista va siempre acompañada de prácticas desleales que traban y dificultan la libre concurrencia a fin de favorecer a los consorcios. Estas prácticas pueden ser actos de competencia desleal tendentes a obtener el predominio del mercado y pueden ser también los que se ejecutan una vez que el monopolio ha absorbido y dominado el mercado, porque debe partirse de la base que el monopolio absoluto en el sentido de dominio y control total, sólo se ve en muy reducidos casos. De ahí que las leyes antitrust suprimen también actos de competencia desleal.

Evidentemente es falso el argumento de que los precios se abaratan, porque no se ha demostrado que la mayor ganancia del monopolio provenga de una mayor producción en masa. Podrán tal vez bajar los costos de producción, pero también, muchas veces, los monopolios bajan la misma producción, pues obtienen mayor ganancia de la venta de menor número de uni-

dades a mayor precio, que de la venta de un mayor número de unidades a menor precio.

Eso tiene directa relación con el problema de la «elasticidad del mercado» y del grado de concurrencia que Robinson, en su tratado modernísimo sobre los monopolios desarrolla en forma completa, vinculándose a sí mismo con el problema de los costes marginales, de los costes de ganancia, costes de producción y de los sucedáneos.

Marx, cuando habla del precio de monopolio, da la siguiente definición: «es el precio determinado sólo por el anhelo que los compradores tienen de adquirir y por su solvencia, independientemente del precio que es determinado por el precio general de producción y por el valor de los productos».

Dejo a los comentaristas de la teoría marxista dilucidación del problema sobre si esta definición de Marx está en contradicción con su teoría del valor. Yo opino que sí, pero autores caracterizados se han expedido en sentido negativo. No interesa tampoco resolver ahora el problema. Pero puede afirmarse que el exceso de capital producido por las mayores ganancias de la producción en masa no se distribuye, como ha dicho Lenin, para elevar el nivel social de las masas de un pueblo. Por el contrario, ese capital da lugar a la opresión de un mayor contingente de consumidores, porque cuando ha absorbido el mercado y puede manejar a su antojo la comercialización o producción de un determinado artículo, busca expandirse procurando llegar al contralor de nuevos mercados. Y así como el exceso de beneficio y los beneficios de las grandes concentraciones capitalistas de los pueblos poderosos e imperialistas a la larga repercuten sobre los pequeños países o sobre los que tienen un sistema económico o potencial débil, hacia los cuales se deriva el exceso de capital en busca de nuevos mercados para sus monopolios, oprimiendo las economías nacionales.

Arnold, que dirigió en el Departamento de Justicia de los Estados Unidos el problema de la represión de los monopolios, hace un desarrollo inteligente del tema. Lamento que el tiempo no me permita leer algunos de sus conceptos. Pero en resumen sostiene que si la mayor ganancia que procede de las concentraciones capitalistas de carácter monopolistas, no se traduce en un beneficio para las masas consumidoras, el Estado debe reprimirlas, aun cuando estén amparadas por legislaciones no tan cerradas como las de los Estados Unidos, porque él afirma —y obsérvese la felicidad de la frase— que se crea en realidad «un impuesto de venta secreta». Lo paga el consumidor y beneficia al capitalismo.

El problema de los salarios que pensaba desarrollar con alguna amplitud, puedo pasarlo por

alto, porque la tendencia de mejoramiento social que sigue el Poder Ejecutivo y que este Parlamento secunda, sin distinción de sectores, nos va llevando cada vez más al ansiado deseo de que no sean los patronos quienes exclusivamente puedan fijar el precio de los salarios.

No interesa ya tanto la influencia del control monopolista de la producción y de la venta sobre los salarios, porque el Estado ha tomado a su cargo, cumpliendo su verdadero papel de acuerdo con las modernas teorías económicas, la vigilancia estricta del cumplimiento del anhelo de mejoración social que se viene concretando en todo el mundo y nuestro país es de los que van a la vanguardia, como lo demuestran las últimas estadísticas. (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*)

En cuanto al proceso tecnológico, otro de los viejos caballos de batalla de los monopolios, el sostener que el monopolio implica un mejoramiento de los equipos técnicos, facilitando la producción, es una falsedad que no resiste el menor análisis.

El monopolio no renueva nunca sus equipos técnicos, sino cuando ya no le sirven para nada y no puede hacer ningún uso de ellos. ¿Para qué los había de renovar?

Además, a nadie escapa que precisamente cuando hay monopolio, quien crea un invento, quien concibe nuevas formas de producción, debe ir necesariamente a ofrecerlo en venta al monopolio, que lo paga a vil precio y desgraciadamente lo paga a veces para evitar su uso, sin ofrecer al público consumidor la ventaja que el progreso técnico y económico podría procurar con la rebaja de precios o mejoramiento del producto.

En rápida síntesis, para concretar los puntos más importantes, puedo afirmar que el monopolio produce una declinación de la importancia del comerciante independiente que bajo la competencia de las ganancias altas conducen a la expansión de la producción, mientras que en el monopolio las ganancias adicionales que no pueden producir más en ese monopolio buscan otra colocación, igualmente fácil, igualmente dominante, y que nada reporta al bien común. Por fin, da lugar a una mala distribución de los recursos obtenidos, y ese solo argumento bastaría para que nadie pudiera sostener la necesidad de permitir los monopolios.

Existe también un problema que afecta ya a la soberanía del Estado, porque al lado de las autoridades constituidas de acuerdo con las cartas constitucionales se forma el gobierno de los consorcios financieros, de los hombres de la banca, del comercio y de la industria, que por medio de esta vinculación realizada a espaldas de los intereses populares, llegan a posesionarse

del gobierno por los resortes que ponen en juego cuando se trata de la defensa de sus intereses.

Cuando haya transcurrido el tiempo y se apague el encandilamiento que produce la figura de Roosevelt, como político podrán apreciarse sus extraordinarias dotes de analizador del sistema capitalista en el que le tocó convivir; y él sostiene que si el pueblo tolera el desarrollo del poder privado al punto de formarse imperialismos de carácter industrial y económico, se cae en un sistema totalitario de un carácter fascista que consiste en la apropiación del gobierno y la dirección del país por un grupo reducido de hombres que controlan el poder financiero. Pero yo afirmaré que esto es peor que el fascismo, porque para imponer un sistema político es necesario librar una batalla de cualquier orden y para imponer un poder financiero basta con tener el capital.

Se ha llegado a decir por un autor que los grandes consorcios financieros resuelven situaciones que afectan la suerte de los países en reuniones a puertas cerradas, mientras que los parlamentos deben debatir públicamente todos los problemas de interés general y desgraciadamente, en los países de economía débil o de Estado débil, se llega al resultado de que valen más los convenios realizados en la penumbra de reuniones capitalistas que las decisiones que adopten los representantes del pueblo, aun en el supuesto caso de que hasta ellos no llegue la influencia del poder monopolista.

El señor senador, autor del proyecto, citó la opinión de varios estadistas. Yo no voy a repetir, ahora, ninguna de esas citas, pero voy a agregar dos. De Gaulle dijo «que no se podía seguir tolerando las actividades de los trusts»; Stettinius dijo que «era necesario destruir los cartells internacionales»; y Roosevelt es, quizás, el estadista moderno que más efectiva campaña ha llevado contra las grandes concentraciones monopolistas.

Algunos países reglamentan el trust; ninguno lo permite. Cuando hablo de trust, en este caso, lo hago no en el sentido técnico sino genérico de la expresión.

A las muchas referencias que he dado en el informe escrito sobre la represión de los trusts, podría agregar la legislación de todos los países de América que lo reprimen y podría citar —si el tiempo me lo permite— las resoluciones del Congreso de Criminología Latinoamericano, que se pronunció en forma categórica sobre la necesidad de poner fin a estos excesos del capital monopolista.

He hecho todo este planteo general del problema para llegar al caso argentino. Cuando se habla de monopolio no puede perderse de vista que el problema está vinculado no sólo a lo nacional sino a lo internacional. Desde

mi punto de vista personal, yo digo que haciendo un planteo frío, crudo, del problema argentino, puede afirmarse que somos un país semicolonial.

Bunge decía en 1940, repitiendo conceptos del año 1917: «Estamos aún hoy al servicio de la política de las grandes potencias que consiste en comprar materia prima barata y vendernos los artículos manufacturados caros. Nuestra política económica no ha sido ni es otra cosa que una dócil sumisión a los otros países.» Es un hecho doloroso y es lamentable que en el Parlamento argentino un diputado haga una afirmación de este orden; pero es un hecho real y sobre él entablaría debate en cualquier momento con la seguridad de que no se me podría demostrar lo contrario.

No me interesa señalar culpables. Tal vez los engranajes monopolistas de los imperialismos han sido superiores a nuestros medios de defensa; tal vez haya faltado visión de la clase dirigente o de gran parte de ella; tal vez deba hacerse referencia a los «traidores nativos» de que se habló ayer en este recinto al tratar la cuestión de Belice. Pero lo importante no es eso, sino que la reacción ya ha comenzado. Lo importante es que se va despejando ese clima de conciencia colonial y que lentamente se va abriendo paso a una conciencia argentina de soberanía económica y política, que sólo había tenido hasta el presente formas inorgánicas. Tal vez Yrigoyen llegó un poco tarde al poder. Tal vez si el azar de los hechos políticos argentinos hubiesen permitido que el movimiento que él encabezaba llegase algunos años antes, gran parte de ese mal pudo haberse evitado.

No se vea en esto un crítica a los gobernantes, porque yo no traería este debate en forma extemporánea, pero sí ha de verse una concepción sobre una clase dirigente a la que le faltaba el prestigio popular, el respaldo y la seguridad de su pueblo y que manejaba las cosas públicas en forma que yo titulo de contradictoria con lo que hubiese sido un gobierno producto del arribo de las masas algunos años antes de 1916.

Estos problemas derivados de la subordinación económica, no han de ser resueltos con nuestro proyecto, pero quiero que la Cámara sepa que la comisión lo ha estudiado minuciosamente; no lo ha calcado de la legislación extranjera y se ha puesto en el exacto punto medio. Ha partido de la base de que somos un país que no tiene economía propia, que no ha alcanzado un grado de independencia absoluta. Ni ha adoptado los tipos de represión de los países coloniales, ni los de los países imperialistas. Creo que el despacho que sometemos a este honorable cuerpo es el producto del estudio de la situación económica argentina, reali-

zado serenamente, con objetividad completa.

La conciencia pública de que debe existir una economía nacional, se va abriendo camino; y cuando se nos hace el argumento de que alguna forma de producción o la explotación de algunos servicios requiere el monopolio como medio de prestarse en condiciones normales, entonces es la hora de contestar que esos servicios deben ser nacionalizados.

Esta no es la expresión aislada de un diputado que forma parte de un Parlamento anhelante de la recuperación económica integral; un hombre como Roosevelt, que presidía un país típicamente capitalista, ha afirmado: «Si los negocios de la Nación deben ser distribuidos por un plan y no por el juego de la libre competencia, dicho poder no puede ser conferido a ningún grupo o cartel privado, por más benévolas que pretendan ser sus declaraciones.» Sirva esto de ejemplo, y quiera Dios que pronto este Parlamento pueda seguir produciendo realizaciones legislativas que concreten un anhelo que ya ha tomado estado público en la conciencia económica nacional argentina.

El origen de la represión legislativa de los trusts debe encontrarse en el proyecto del año 1909 de Carlos y Manuel Carlés. Es un proyecto reducido pero en los fundamentos se ve que era el producto de un estudio sobre las posibilidades que ofrecía la desorbitada penetración monopolista que se venía haciendo en nuestra economía. Se presentaron varios proyectos y hasta alguno obtuvo sanción de esta Cámara. Pero en el año 1918, al discutirse un proyecto de ley sobre impuesto a la exportación, a moción de varios diputados se nombró una comisión investigadora de determinados trusts, la que fué presidida en definitiva por el doctor Justo y que concretó sus ideas generales según que ellas tendiesen: primero, a reparar los errores cometidos en la política económica argentina; segundo, a corregir los vicios de la economía en los servicios públicos; tercero, a educar al país en la acción técnicoeconómica; cuarto, a poner vallas legales al exceso de poder del derecho de ejercicio del comercio. Este proyecto fué reproducido por la representación socialista en el año 1920 y previo despacho de la Comisión de Legislación General fué sancionado. Se convirtió en la ley 11.210 mal llamada de monopolios y trusts.

La ley 11.210 ha fracasado. No vale la pena que yo exponga las razones de este fracaso, pues las he enumerado en el informe escrito. La realidad social superó los deseos de los legisladores que la sancionaron; pero aun al sancionarse se dijo por la voz autorizada de los miembros informantes de esta Cámara y del Senado y de los ministros, que eso era un punto de partida, una base para la elaboración de leyes que reprimiesen los excesos de los trusts y monopolios.

Han transcurrido veintitrés años y no ha sido modificada. Es preciso que se dicte esta nueva ley que la mejora, que corrige sus deficiencias fundamentales y que ahora es más necesaria que nunca. Basta citar el antecedente que sobre dieciséis procesos iniciados en los tribunales de la Capital por este tipo de delito, solamente en uno recayó condena, todos los otros llegaron a la prescripción. Baste decir que todo el mundo sabe que hay monopolios y nunca se ha tenido noticia de que uno de ellos haya sido condenado, para comprender que la ley debe ser completada integralmente.

El decreto ley 15.810, sancionado por el anterior Poder Ejecutivo tendía a resolver una situación de emergencia, como se dice en sus considerandos. Pero el Parlamento tiene una excelente oportunidad de sancionar una ley que si no ha de ser eterna, porque los medios de concentración monopolista se van aguzando y sutilizando, por lo menos ha de deparar la posibilidad de que se ponga un freno al sistema de trabas en la libre concurrencia.

Ahora es más necesaria que nunca, frente al proceso industrial por el que está atravesando el país. Ese proceso industrial se ha visto favorecido por la restricción de la competencia foránea durante los años de la guerra, pero es necesario apuntalarlo. Y en la memoria del Ministerio de Hacienda se hace referencia a la necesidad de cimentar ese proceso de industrialización, de construir institutos que tengan el material adecuado para la experimentación tecnológica. Y el anterior Poder Ejecutivo creó el Instituto de Experimentación Tecnológica.

Es necesario favorecer las inversiones de capitales en la industria y en el comercio; pero es necesario vigilar ese proceso de industrialización porque por un lado hay interesados en que no llegue nunca a concretarse en un proceso completo, hay interesados en que éste siga siendo un país agrícola ganadero exclusivamente, y por otro lado, hay interesados en que ese proceso industrial redunde en beneficio de pequeños grupos económicos y no en beneficio de toda la economía general.

Esta ley —ya lo he dicho y quiero remarcarlo— no resuelve el problema económico, aunque sí uno de sus aspectos. Hay que ejercer una severa vigilancia de nuestra balanza comercial y de pagos a fin de sofrenar los movimientos demasiado bruscos que puedan perturbar nuestro desarrollo industrial. Debe asegurarse la defensa de la industria contra las maniobras internas y externas. Deben adoptarse medidas diversas: regulación aduanera, reordenación del régimen impositivo, nacionalización de empresas de servicios públicos, confección de estadísticas que nos den una noción exacta y al día de nuestra realidad económica y que al mismo tiempo nos informen del grado de desarrollo que tiene la tendencia hacia la concentración

monopolista en cada industria; y hay que hacer una planificación en el verdadero concepto y sentido en que puede hacerse una planificación en la República Argentina, es decir, hay que hacer lo que Karl Manheim llamó una «planificación para la libertad» y no una planificación para la servidumbre; no una planificación totalitaria, sino una planificación congruente con nuestro sistema constitucional que al mismo tiempo que asegure las elementales garantías individuales, no permita que esas mismas garantías se vean perturbadas por el desarrollo desmesurado del poder financiero.

Tengo sobre mi banca un extraordinario trabajo del ex director de la división de monopolios de la Secretaría de Industria y Comercio, el doctor José E. Terza, publicado en el boletín de dicha secretaría, en el que en el breve espacio de unas pocas páginas se traza una visión integral del problema de industrialización en su vinculación con el problema monopolista argentino.

El concepto de Estado como «servicio social», ya tiene jerarquía, ya es un hecho consumado, y donde no lo es se va abriendo paso. Este Parlamento debe procurar que se cumpla integralmente para evitar perturbaciones muy serias que podrían llegar a producirse en un futuro más cercano de lo que sospechan quienes están ausentes de la realidad económica nacional. Dentro de esos proyectos, esta ley cumple una función primordial. Es perfectible, debe ser renovada de acuerdo con las variaciones de la situación económica, pero yo afirmo en nombre de los compañeros de las comisiones, que en este momento puede ser la base de la iniciación de una política de economía nacional en su aspecto primordial de la industria y del comercio argentinos, con la condición de que en la nueva sanción se contemplen los siguientes puntos:

- 1º Establecer el verdadero carácter de los delitos especificados en los artículos 1º y 2º;
- 2º Deslindar el monopolio interjurisdiccional, del monopolio local;
- 3º Dar la necesaria precisión al texto legal, puliendo sus imperfecciones y dándole una estructura jurídica;
- 4º Establecer la competencia federal para los delitos jurisdiccionales, que mantenga la unidad de interpretación y aplicación;
- 5º Colocar en manos de la autoridad administrativa especializada, los resortes legales y las facultades necesarias para controlar e investigar la actividad monopolista en todas las fases del ciclo económico producción-consumo, como etapa preventiva que asegure la eficacia de la represión;

6º Adoptar el sistema de penas paralelas de multa y prisión;

7º Aumentar el término de la prescripción y suspender su curso durante el trámite del proceso judicial.

En cuanto a la enunciación de cada una de las cláusulas de nuestro proyecto, me remito al informe escrito. Sólo he de decir que el despacho de las comisiones es coincidente y se ajusta a estas bases. En el artículo 1º, además de alguna modificación de detalle, hemos reafirmado el concepto de delito formal. Nos hemos inspirado en el proyecto de que soy autor, que a su vez, en este aspecto, es una reproducción aproximada del proyecto del doctor Peco. Únicamente el «ánimo de lucro», factor subjetivo de lo injusto de este tipo penal, ha sido substituído por la «tendencia al monopolio», por creer que esta fórmula es más acertada en este tipo de represión. También hemos transformado el encabezamiento del artículo 2º, que ha dado lugar a tres variaciones de jurisprudencia en el curso de diez años en los tribunales de la Capital, en dos nuevos incisos, como lo aconseja Jnménez de Asúa y de acuerdo con la opinión expresada por nuestros más insignes penalistas: Eusebio Gómez, Peco, Ramos, Francisco Laplaza, y algunos otros que han estudiado este problema.

Para terminar debo decir pocas palabras sobre este tipo de legislación.

Lenin, a quien he de citar por última vez, dice que el imperialismo es la última etapa del capitalismo y que constituye la etapa del «capitalismo moribundo», porque ya lleva en sí los gérmenes de la muerte, configurados por lo que llama las tres contradicciones, que están desarrolladas en la histórica conferencia de Stalin, del año 1924.

No quiero analizar ahora esas tres contradicciones. Las predicciones de Lenin podrán o no cumplirse, pero expresan en su mayor parte una realidad y los países que no tienen economía marxista, deben aprovechar este aspecto del estudio marxista del problema, a fin de adoptar los medios adecuados para el inmediato y pronto encauzamiento de nuestra economía y comercio. Pero es que la libre competencia, como lo dice Engels, también lleva en sí el germen de la muerte, si llega a la exacerbación, porque en este extremo se convierte en una lucha sin cuartel con los mercados, dejando así abierto el camino para el avance de las combinaciones monopolistas.

Cuando hablamos de libre concurrencia no lo hacemos —nadie lo hace ya— con el viejo concepto de liberalismo sin restricciones; lo hacemos con el nuevo concepto social de que se

impregnan todos los problemas de carácter económico del «bien social», como fin de la economía del Estado. Por eso no hay contradicción entre esta defensa, por una ley, de la libre concurrencia y las palabras de crítica que han pronunciado algunos señores diputados, entre ellos el que habla, contra el llamado libre juego de la oferta y de la demanda, que yo he afirmado en este recinto que no es libre ni es juego.

Observado este problema a la luz de esta nueva axiología, surge el bien social como primer valor en las realizaciones de este tipo.

Algún día podrá apreciarse cuánto tiene de grande y de dramática la posición de quienes en todas las partes del mundo y desde todos los reductos, están luchando por una forma democrática que sea compatible con las teorías y con los procesos hacia nuevas formas de economía.

Es una lucha dramática y de grandeza, porque por un lado debe vencerse el peso muerto de conceptos fracasados de un liberalismo en trance de descomposición, y por otro lado deben desecharse las recetas fáciles de los sistemas totalitarios, que ofrecen la solución de todos los problemas económicos al precio excesivamente caro de la idolatría a un nuevo dios: el superestado.

Es una lucha difícil y áspera, porque es de matices, de términos medios: ni liberalismo a outrance ni totalitarismo. Por una parte, la conservación del ideal cristiano y democrático de que el valor final en la tierra es el hombre; por otro lado, la necesidad de combatir el llamado «individualismo rudo» que procura crear el espejismo de la imposibilidad de abandonar conceptos arcaicos que han sido superados.

Por una parte, la necesidad de sostener, para que siga predominando, la idea democrática y cristiana de que el Estado es sólo un medio y no un fin; por otra parte, los aumentos de poder que se le deben dar al Estado en la graduación necesaria para que el Estado no se convierta en un superestado del sistema totalitario.

Por eso dije que es una lucha dramática.

Pierre Cot dice que la política es el arte de prever y escoger entre dos males. Esta frase es a mi juicio exacta, y golpea con toda su crudeza, porque nos hace perder el punto de vista, largo tiempo sustentado, de que podía haber un estado perfecto de convivencia universal, y plantea el problema en sus verdaderos términos.

La restricción de la libertad individual sólo puede ser aceptada en el grado indispensable para el logro del fin social. Como he dicho, es un problema de proporciones, que requiere equilibrio, serenidad, madurez, poder de control contra el encandilamiento de las soluciones

fáciles en un momento en que todas estas condiciones parecen difíciles de encontrar en un mundo convulsionado al margen de la histeria. Requiere superar planteos primarios, en momentos en que los hombres de todas las latitudes de la tierra buscan precisamente eso: planteos primarios.

El país, que estuvo al margen de la última guerra, pero no indiferente a ella, debe tener estas condiciones de serenidad, y debe aprovecharlas porque no ha sufrido como otros países, en la lucha contra el nazismo y el fascismo, para procurar encontrar en sí mismo la lucidez necesaria para constituir una inspiración. Tiene que tenerlas para ofrecer un punto de referencia en la geografía mundial, a fin de que la humanidad sepa adónde dirigir sus miradas en un futuro cercano, y pueda apartar su vista del espectáculo de la propia ruina y del más deleznable todavía de grupos aparceros, que están pactando sobre el hambre y la miseria de los pueblos.

Para terminar, y empleando una metáfora de Alonso, diría que aspiro a que la Argentina encuentre su camino en el planteamiento económico de los problemas, que encuentre su camino en la concepción democrática compatible con las modernas tendencias económicas y con los deseos de las masas oprimidas, para que, cuando las miradas del mundo se dirijan a ellas, estén cargadas con todas las valencias de sentido afectivo. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos. Varios señores diputados rodean y felicitan al orador.*)

Sr. Presidente (Sustaita Seeber). — Tiene la palabra el señor diputado por Santa Fe.

Sr. Cámara — No entraré a formular consideraciones de orden técnico ni doctrinario en cuanto hace a los proyectos que han sido considerados conjuntamente por las comisiones de Legislación Penal y de Asuntos Constitucionales.

Me limitaré a puntualizar las razones que me determinaron a subscribir el despacho en minoría.

Es opinión unánime que la ley 11.210 no fué aplicada porque su texto era tan defectuoso que la tornaba innocua; lo único que la tornaba innocua era la pasividad y tolerancia culpables con que se han conducido quienes tenían en sus manos los medios legales, para ejercitar sus disposiciones y que, imperativamente, estaban obligados en forma legal a hacerla cumplir. Esta pasividad y tolerancia ha sido causa bastante para que las acciones judiciales a que la misma diera lugar, terminasen con la prescripción de la acción. Prácticamente, lo que era necesario —y me place señalarlo, se ha conseguido—, era lograr que de una vez por todasuviésemos un gobierno que realmente se interesase por resolver estos problemas, que inciden en forma tan fundamental y directa en las economías

privadas, pues no es posible continuar tolerando toda la suerte de especulaciones agiotistas que a diario observamos, las que elevan los precios de artículos de primera necesidad a sumas que muchas veces exceden el doscientos por ciento de su justo valor.

El proyecto que ha sido sancionado por el Honorable Senado, como su antecedente inmediato, la ley 11.210, el proyecto que suscribe la mayoría y el de la minoría, coinciden todos ellos en lo fundamental. La discrepancia de los mismos, radica en el aspecto doctrinario. Una razón de orden práctico, en cuyo obsequio sacrifico la técnica que se considere hubiese podido ser mejorada, me ha animado a suscribir el despacho que informo.

El país necesita con carácter de suma urgencia una ley que le permita a los poderes públicos reprimir el monopolio. Entiendo que el camino más corto que podemos seguir, es dar nuestro voto al proyecto que ya cuenta con media sanción. Ello no obstante, cuando la aplicación de la ley señale las correcciones que la misma merezca, siempre estará dispuesto éste o el Parlamento que sea, a mejorarla y a ajustarla al ritmo que la actividad comercial, siempre mudante, lo exija. (Aplausos.)

Sr. Presidente (Sustaita Seeber). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Graña Etcheverry. — Juntamente con el señor diputado Beretta he suscripto el despacho de la mayoría, y estamos íntegramente de acuerdo con las objeciones formuladas a la sanción del Senado. La disidencia que mantenemos, y que fundamentaré brevemente, se refiere a tres cuestiones.

La primera es la de la creación de un organismo autárquico que el despacho de la mayoría, de acuerdo con el autor del proyecto, doctor Cooke, designa con el nombre de Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas.

La segunda cuestión se refiere al artículo 16 de la sanción del Senado; y la tercera al alcance de la ratificación del decreto 15.810.

Nos oponemos a la creación de la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas —que de acuerdo con los artículos 8º a 11 inclusive del despacho de la mayoría, funcionará como instituto autárquico— por varias razones.

En primer lugar, creemos que hay que proceder con gran cautela y criterio restrictivo en cuanto a la creación de organismos autárquicos. Deben aumentarse los existentes sólo en los casos en que las necesidades públicas imperativamente lo exijan.

En segundo lugar, en la Secretaría de Industria y Comercio, en la Dirección de Contralor Comercial, funciona una División de Vigilancia y Contralor de Monopolios. Nos parece, entonces, que vista tal circunstancia no hay razón para crear una nueva repartición.

En tercer lugar, de acuerdo con el despacho de la mayoría, esta institución autárquica dependería del Ministerio de Hacienda, y juntamente con el señor diputado Beretta creemos que el organismo que está en mejores condiciones dentro de las ramas de la administración para establecer cuándo puede haber un monopolio de la industria y del comercio, es precisamente la Secretaría de Industria y Comercio, que puede adoptar las medidas necesarias para prevenirlos o reprimirlos, como lo ha hecho, en lo posible, hasta ahora.

En cuarto lugar, porque nuestro despacho, en disidencia parcial, mantiene las mismas atribuciones que el despacho de la mayoría propone para la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolista, con la diferencia de que en vez de crearla le asignamos la funciones al Poder Ejecutivo de la Nación o al organismo que él determine para el caso de que considere necesario reorganizar la División de Vigilancia y Contralor de Monopolios.

En quinto lugar, porque esta solución que damos no choca para nada con la necesidad que ha advertido el señor diputado Cooke en los fundamentos de su proyecto, de disponer un organismo especial para la represión de los monopolios.

En sexto y último lugar, porque si llegamos a decir que la oficina actual carece de atribuciones suficientes para el mejor logro de su cometido, nosotros, al mantener las que el diputado Cooke propone —aceptadas por el despacho de la mayoría— le daríamos las armas necesarias para cumplir su misión.

Finalmente, dejaremos librado a la aplicación de la ley o al Poder Ejecutivo el criterio necesario y suficiente para que pueda reorganizar, como dije hace un momento, esta División de Vigilancia y Contralor de Monopolios. Para ello suprimimos los artículos 8º, 9º, 10, 11 y 27 del despacho de la mayoría, y substituímos en los artículos 13, 14, 15, 16 y 20 las palabras «Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas» por «El Poder Ejecutivo de la Nación o el organismo administrativo que él determine».

En lo que se refiere a la segunda disidencia, o sea a la del artículo 16 de la sanción del Honorable Senado, debo advertir que en este sentido la disidencia parcial está de acuerdo con el despacho de la minoría, que suscribe íntegramente la sanción del Senado.

Tanto al señor diputado Beretta como a mí, no se nos ha escapado la seriedad de las objeciones que se formulan al texto de este artículo; en particular aquella referente a la posible contradicción entre este texto y el principio número cuatro de la Carta Económica de las Américas.

Si hemos mantenido estas disposiciones, es por estas razones: en primer lugar, en Estados

Unidos de América hay un instituto legal semejante, la Webb Pommerene Act, que no fué derogada. Pensamos, en consecuencia, que nuestro país debe tener iguales armas en lo que al comercio se refiere, para no encontrarnos en desigualdad de condiciones.

El señor ministro de Relaciones Exteriores, en la sesión del 29 y 30 de agosto del corriente año —como consta en el Diario de Sesiones, página 2133— ha manifestado que estos principios de la Carta Económica de las Américas no obligan sino desde el momento en que sean aprobados y que lo serán, si lo son, en la conferencia a celebrarse en Río de Janeiro o en Bogotá. En este sentido nosotros podemos manifestar que en el caso de que esa disposición sea aprobada en la referida conferencia, si en algo la disposición del artículo 27 atentara al principio contenido en la Carta Económica de las Américas, este Congreso no va a encontrar ningún reparo en eliminar este texto legal de la ley que ahora discutimos.

He hablado de una posible contradicción, que no aparece como evidente, por cuanto el principio cuarto de la Carta Económica habla de convenios privados que restrinjan el comercio internacional y se refiere a aquellos arreglos privados y particulares que lo obstruyan y se opongan a la eficiencia máxima de la producción, etcétera.

El artículo 16 de la sanción del Senado habla expresamente de que estas disposiciones no serán aplicables a los convenios cuya finalidad sea dedicarse al comercio exterior de la República y actuar en defensa de la economía nacional, para lo cual habrá que recurrir a un informe del Banco Central de la República, el que está en condiciones de darlo.

Finalmente, el tercer aspecto de nuestra disidencia reside en la parte que se refiere al artículo que proponemos como número 28 y que ratifica y da fuerza de ley al decreto 15.810 hasta la fecha de la promulgación de esta ley, desde la cual quedará derogado. Este agregado tiene por objeto no dejar un lapso durante el cual el Estado carezca de armas para su defensa. Si mal no recuerdo, este asunto ha sido discutido en la comisión y creo que todos los miembros habían acordado incluirlo; pero quizá por una omisión no lo haya sido.

El Senado parece haber entendido que los decretos leyes del gobierno defacto necesitan ratificación legislativa para tener valor legal; yo no opino de este modo, y en alguna oportunidad he tenido ocasión de expresar mi opinión en ese sentido, pero creo conveniente declarar expresamente que efectuamos esa ratificación porque si el decreto 15.810 no fuera ratificado, podría ocurrir que las medidas tomadas por el Poder Ejecutivo durante el imperio de aquel decreto carecieran de eficacia, y para evitar esto nosotros aceptamos la ratificación. En este

sentido concordamos con el artículo 19 de la sanción del Honorable Senado, pero diferimos con él en cuanto a su ubicación en el texto. El Senado le asigna el artículo 19 y nosotros el último, cosa que hacemos por dos razones: en primer lugar porque de acuerdo con la técnica seguida, habría en la ley dos artículos 19; y segundo, porque siendo esta disposición de carácter transitorio, corresponde que vaya al final del texto, antes del artículo de forma.

También diferimos en cuanto al alcance de la ratificación. El Senado ratifica y da fuerza de ley en la forma que expresa el segundo artículo 19 y siguientes. Como esto importa una modificación al decreto, la fuerza de ley que se da desaparecería desde el momento que son promulgadas las modificaciones. Por eso damos fuerza de ley hasta la promulgación de la que discutimos, y la declaramos derogada después de la fecha de promulgación, evitando con ello discusiones estériles sobre la perdurabilidad de dicho decreto.

Con estas palabras dejo fundada la disidencia parcial.

Sr. Presidente (Sustaita Seeber). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Baulina. — Señor presidente: consecuente con una norma que me he impuesto para mi actuación en esta Cámara, he de procurar no incurrir en repeticiones. Este propósito se ha de ver facilitado por el extenso y bien estudiado informe escrito del señor diputado Cooke, con que acompaña el despacho y por su informe verbal que en forma exhaustiva ha producido esta tarde, como miembro informante de la comisión. Pero como quiera que la naturaleza de este problema exige que se lo ubique dentro de un cuadro de la política económica nacional e internacional, me será forzoso repetir muy a la ligera algunos conceptos para llegar a la verdadera ubicación del problema que esta Honorable Cámara tiene a consideración.

Es evidente que la legislación represiva del trust marca el comienzo de la decadencia de la economía liberal. El Estado abandona ya el clásico *laissez faire*, *laissez passer* para tomar medidas reguladoras del comercio, impedir la competencia desleal, garantizar la justa y correcta distribución de la riqueza y lograr, en último término, una finalidad de justicia social, para hacer accesible a la masa del pueblo los bienes de consumo. De ahí ha surgido el concepto de una planificación que el señor diputado Cooke quería, como yo lo quiero, que se desarrolle en un ambiente de libertad.

Cuando oigo, algunas veces, extender la partida de defunción a la economía liberal, me siento en cierto modo sobrecogido, porque pienso que la economía está ligada de un modo indisoluble a fenómenos políticos y sociables que hacen a una concepción de la vida en estos terrenos y que compromete toda nuestra tradi-

ción en materia de libertad y de democracia. Por ello creo que la política económica del Estado debe procurar que al entrar a la necesaria planificación y regulación de los factores de la vida económica, se cumpla eso empleando un mínimo de autoridad y un máximo de libertad, para preservar en último término la felicidad del individuo, que es el supuesto necesario de toda colectividad social. Por ello, una planificación dentro del Estado, que atienda al desarrollo económico integral de la Nación, debe producirse a través de distintos aspectos de la vida económica. Así como esta Honorable Cámara ha querido dectar una ley de regulación de precios, y se dicta esta ley que persigue el monopolio y la competencia desleal, es necesario que todas estas leyes encajen en un orden armónico que se extienda a todos los aspectos del problema.

Una característica esencial de la vida económica es que los males que ella determina aparecen como los tentáculos de la hidra fabulosa, y por más que la sociedad, armada de la ley como de una tajante espada, corte uno a uno los tentáculos, ellos volverán a renacer, multiplicados, cuando no se aplasta la hidra en la totalidad de su organismo.

Desgraciadamente, por la circunstancia especial que nuestro país vive en esta hora, por la magnitud de la tarea que este Congreso está llamado a afrontar, no nos es posible en la brevedad del tiempo de que disponemos para determinarnos, encarar el problema en su aspecto total y por eso lo hemos debido hacer en forma fraccionada.

No he de volver al debate sobre la ley de precios en el cual hubiera deseado intervenir, pero noto que esta ley de precios, que hemos sancionado, no contempla sino el aspecto meramente policial, la regulación directa de los precios, y que olvida otros aspectos del problema del precio de los consumos, como puede ser el de la regulación por vía funcional mediante estímulos necesarios y mediante la orientación de las fuerzas económicas, en el sentido de una mejor y más barata producción.

En lo que respecta a la legislación antimonopolista, es evidente que la sanción del Honorable Senado ha sido un tanto precipitada.

Era explicable, señor presidente, que el decreto del Poder Ejecutivo que modificó la ley 11.210, fuera parco en la modificación del texto legal que se proponía, porque debió suponer, aunque no lo ha hecho en innumerables casos, que esa tarea de legislar, de recoger las enseñanzas de la experiencia y de resolver y dar solución a estos problemas de la vida del país, está diferida a la autoridad del Congreso, que es el único que puede hacerlo con el imperio de la ley y con la autoridad que pueda

ser acatada por todos los habitantes del país y aplicada por sus tribunales.

Con respecto a la experiencia dejada por la ley 11.210, había algo de decepción. El señor miembro informante de la minoría ha recogido esa impresión, cuando nos ha dicho que la ley 11.210 había fracasado en su integridad ante la impasibilidad de aquellos que debían aplicarla. Yo no puedo aceptar en toda su extensión este juicio, pero no puedo menos de reconocer que es lo que se ha hecho carne en el sentimiento popular, y que aun los hombres de ley debieron contemplar, desde los primeros tiempos, con alarma, una jurisprudencia que destruía por completo todo el buen propósito que había imperado en la sanción de la ley 11.210. Olvidaron los tribunales, en ese primer tiempo de la jurisprudencia, que la legislación antitrust, que podemos decir habíamos sacado del ejemplo norteamericano, es una legislación experimental por la misma razón que he dado antes, de que cuando no es posible matar el mal en su propia raíz, proliferan nuevas ramas que presentan aspectos nuevos del problema, pero que siempre están al servicio del propósito de lucro, que es la brújula que dirige la actividad económica del individuo y de las corporaciones. Por eso, ya cuando se sancionó esta ley se dijo por los diputados que intervinieron en el debate que debía ser aplicada con amplitud en la interpretación, por parte de los tribunales, teniendo en cuenta los propósitos determinantes de la legislación antitrust. Y se llegó a decir por alguien, que debía ser aplicada por juristas que fueran a la vez economistas.

El doctor Justo decía, refiriéndose al proyecto de la ley 11.210, que se trataba de una ley que deja lo fundamental de su sentido al criterio y a la razón de los jueces. El doctor Gallo dijo en el Honorable Senado, refiriéndose a este mismo punto, que esta ley deja amplio campo a la apreciación judicial dentro de la corriente predominante en materia penal, para dar al juez mayor libertad en el juicio y un criterio más extenso en la apreciación de las circunstancias en cada caso. Desgraciadamente, no ocurrió así.

Los tribunales, movidos por algo que es una modalidad, diría profesional, en los jueces, no quisieron atender al espíritu de la ley por encima de cualquier dificultad de interpretación gramatical o lógica, y sucedió que se hizo entrar a jugar los artículos 1º y 2º de la ley, como si ambos debían concurrir simultáneamente en cada caso; pero es indudable que al complicarse, al extremarse las distinciones y ampliarse los requisitos necesarios para configurar el hecho delictual, la mayoría de los hechos incriminados escapaba a las mallas de la ley y otros

por razón del cumplimiento de la prescripción, no daban lugar a que se aplicaran las sanciones punitivas que correspondían. Sostengo, sin embargo, que con la evolución posterior de la jurisprudencia, especialmente en el primer fallo del juez doctor Eusebio Gómez, la ley 11.210 podía haber rendido en el terreno de la aplicación judicial los beneficios que esperaron de ella los legisladores que la sancionaron. Lo que ha fallado en realidad en la ley 11.210 no es el celo de la justicia que debía aplicarla, no es su redacción, que pudiera prestarse a dudas u obscuridades; ha sido la falta de una técnica que permitiera la investigación en toda su amplitud.

Esto hace a la objeción que ha formulado, fundando su disidencia, el señor diputado Gracia Etcheverry. Cuando la mayoría de las comisiones creamos el organismo llamado Oficina de Investigación Antimonopolista, lo hacemos porque queremos crear el órgano técnico que ha faltado en la ley 11.210. Esta no es ninguna novedad, porque ha sido la experiencia norteamericana, en que veinticuatro años después de sancionada la ley Sherman, aun en vigencia, se apercibió el gobierno federal que sin una oficina que estudiara el comercio con un criterio técnico, con poderes suficientes para asumir todas las investigaciones, con funcionarios capacitados y especializados, con todas las garantías de hombres que consagran su actividad, su inteligencia y su capacidad a la investigación de los problemas que se les han encomendado, la aplicación de la ley sería letra muerta, porque siempre habría medio de burlarla en razón de la misma diversidad que tienen los factores económicos y a los que me he referido antes.

Nosotros queremos hacer de la Oficina de Investigación Antimonopolista, un órgano estrictamente técnico, rodeado de toda clase de garantías. No ha dejado de gravitar en el espíritu de la mayoría y en el mío especialmente, el temor de agregar un organismo burocrático a los tantos que pesan sobre el presupuesto de la Nación. Hemos considerado con verdadero ahínco y dedicación este problema y teniendo en cuenta la magnitud de los intereses que afecta y el gran bien que esta organización puede rendir al bienestar económico del país, hemos entrado por el camino de crear el organismo. ¿Y cómo lo hemos hecho? Hemos previsto funcionarios que van a ser verdaderos jueces, con un presidente inamovible que debe reunir las condiciones que se requieren para ser miembro de la Corte Suprema, que han de estar dotados con una remuneración que los aleje de toda necesidad y tentación, en fin, dentro de lo que humanamente es posible conseguir en materia de capacidad y lealtad a la función que se sirve.

Otro aspecto que la comisión ha aceptado, a sugerencia del diputado que habla, es la posibili-

dad de que este organismo pueda prestar servicios a las provincias que carezcan, dentro de su modesta capacidad económica, de los recursos suficientes para costear organismos especializados como el que se propone. Hemos respetado en toda la extensión de la ley el principio federal del gobierno, al que voy a referirme brevemente en seguida. Pero en este caso hemos autorizado que las provincias, por espontánea y propia decisión y previa aprobación del Poder Ejecutivo de la Nación, puedan adherirse a este organismo contribuyendo a costear sus gastos, dándoles facultades para que pueda desarrollar sus actividades de investigación en el orden local, porque evidentemente la jurisdicción federal no puede alcanzar sino al comercio interjurisdiccional, que es, según la opinión del canciller Kent, clásico tratadista de la jurisprudencia constitucional de los Estados Unidos, aquel que pone en movimiento el comercio entre un Estado y otro Estado, entre un Estado y el Distrito Federal o entre un Estado y un territorio federal. Mientras los bienes están en circulación, en cualquier punto de la República en que se encuentren ellos caen bajo la jurisdicción federal, pero una vez que esos mismos bienes han sido incorporados al comercio de un Estado, de un territorio o del Distrito Federal, ellos caen bajo la jurisdicción local ordinaria y la competencia corresponde, precisamente a la autoridad local.

Gran parte de los casos de trusts que la jurisprudencia ha contemplado, por no decir todos, han sido en nuestro país casos de carácter local. El acuerdo de los propietarios de panaderías, las exigencias de los comerciantes mayoristas de cigarrería, el trust de las películas y otra cantidad de casos que la jurisprudencia ha debido considerar, han sido todos organizados para actuar en una esfera local, lo cual no quita que la trustificación pueda asumir las formas que el señor diputado Cooke ha explicado, sea en la forma vertical, es decir, dominando las diversas industrias que van desde la materia prima hasta la entrega del producto al consumidor, sea en forma horizontal mediante organizaciones de pools o de cartels o de otras formas para coligar industriales y comerciantes y mantener un precio dado por anulación de la libre competencia. En realidad, la calificación de competencia desleal, el monopolio, el trust y todas las otras figuras que esta ley trata de reprimir, tienen una cosa en común: tienden a destruir la libre competencia.

Sólo me resta referirme a cuál ha sido el motivo por el que la comisión, no obstante haber considerado la sanción del Honorable Senado se ha inclinado por el proyecto del señor diputado Cooke. La sanción del Senado no nos ha sido aceptable porque no abarca todos los problemas que ha creado la aplicación de la

ley 11.210. En la sanción del Honorable Senado, y en el despacho de la minoría subsiste y se hace posible la confusión respecto a la aplicación simultánea de los artículos 19 y 20. En nuestro despacho el artículo 19 contiene la definición genérica aplicable a todos los casos y por sí sola. En el artículo 20 hemos enunciado actos de monopolio o actos que tienden al monopolio, que abarca distintas formas que la experiencia ha reconocido y que nosotros recogemos para aplicarles su debida sanción.

También omite la sanción del Honorable Senado considerar nuevas formas de organización de monopolio, entre ellas la principal y que es característica de esta época, la organización *holding*, que mediante el dominio de las sociedades anónimas por la tenencia de acciones puede actuar sin que sea posible documentar la existencia del pacto, convenio o amalgama, porque el acaparamiento de las acciones es incontrolable, por lo mismo que ellas son títulos al portador.

Encontramos también en la sanción del Honorable Senado una gran complejidad e impropiedad en los procedimientos. Se llega al punto de que no es posible determinar de modo claro qué autoridad es la que ha de hacer el sumario. Se crean también tribunales administrativos que, según las conclusiones de todos los tratadistas en materia constitucional, afectan al principio de la separación de los poderes y no son una garantía ni de eficiencia, ni de corrección.

Finalmente, la sanción del Senado no hace referencia a la investigación previa administrativa de las infracciones a la ley en las provincias, lo cual puede también dar lugar a dilatadas cuestiones que puede llevar, no obstante la amplitud de los términos de la ley, a su inocuidad. Finalmente, me hago cargo de las razones dadas por el señor diputado Graña Etcheverry, siguiendo en esto el despacho de la minoría, para mantener la sanción establecida en el artículo 16 del proyecto del Senado. Precisamente por lo que ha recordado el señor diputado Graña Etcheverry, no es posible, por razones de ética, que el Congreso de la Nación Argentina, que por amplia mayoría ha aprobado las Actas de Chapultepec con la Carta Económica de las Américas, haga en una ley argentina, lo que se recomienda no hacer a todos las naciones de la comunidad americana.

En efecto, en la declaración 4, de la sección 51 de la Carta Económica de las Américas se dice textualmente: «Buscar una pronta acción, por convenio entre los gobiernos, para impedir que los cartels u otros arreglos comerciales particulares obstruyan el comercio internacional, sofocuen la competencia y se interpongan a la eficiencia máxima de la producción, así como

para lograr precios de competencia leal para los consumidores.»

Es evidente que si nosotros recomendamos tal cosa, no podemos simultáneamente incorporar a una ley disposiciones que impliquen la más flagrante violación de estos propósitos de moralidad internacional. Y no se alcanza a comprender cómo un hecho repudiable dentro de los límites de nuestro territorio, se puede convertir acaso en un hecho plausible nada más que por la simple opinión del Banco Central y porque sus efectos van a recaer sobre naciones extranjeras.

Además, este artículo 16 puede tener enormes consecuencias de carácter interno, aunque no me voy a referir a este punto, porque lo va a hacer otro diputado de mi sector. Pero es evidente que nosotros no necesitamos, por lo mismo que nuestro país no practica el imperalismo económico, crear el arma de los cartels, de los monopolios, de las combinaciones para acaparar productos, cuya libre circulación por todo el territorio de la América y en el mundo, es una aspiración de todas las naciones americanas, concretadas en el Acta de Chapultepec.

No deseo ser más extenso porque felizmente no nos encontramos frente a un debate de magnitud, ya que la razón más fundamental que se ha dado para prestar aprobación a la sanción del Senado, consiste en suponer que ese es el camino más corto para lograr una sanción.

La propia experiencia de la ley 11.210, que nosotros mandamos derogar en la disposición final de nuestro proyecto, la propia de todos los países, nos determinan a cuidar con exceso todos los detalles para que esta ley tenga el éxito que no alcanzó la anterior y para que, por lo menos por algún tiempo, le hayamos puesto cerco a las maniobras deshonestas del capital de presa, sólo movido por razones de lucro, por encima de principios de ética y de convivencia social.

Por las razones expuestas, voy a dar mi voto al proyecto en esas condiciones y creo que si la Honorable Cámara en el día de hoy le da sanción, habremos dado un paso hacia adelante para la mejora de nuestras instituciones y para el bienestar de nuestro pueblo. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

Sr. Presidente (Sustaita Seeber). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Ravignani. — Los miembros del sector de la Unión Cívica Radical hemos suscrito el nuevo despacho basados en un proyecto del señor diputado Cooke, tanto por ser mejor desde el punto de vista de la técnica política como por contemplar más a fondo el problema que nos preocupa.

Consideramos que si se adoptara la sanción del Senado que viene en revisión, dado lo delicado del asunto, sería votar una nueva ley inoperante en su esencia; retrógrada bajo cier-

tos aspectos, como lo demostraré; inconstitucional en algunos de sus artículos y, como lo acaba de demostrar mi colega de representación el doctor Baulina, con una seria falla de orden ético en cuanto permite la trustificación por vía especial.

Es inoperante la ley en revisión, señores diputados, porque es confusa e incompleta, como se ha demostrado en los fundamentos del despacho. Es confusa e incompleta porque la ordenación de la materia, la calificación misma de los delitos, la intervención de los tribunales y algunos injertos, como lo probaré dentro de breves instantes, hacen que la ley sea incomprensible e inaplicable con eficacia y, por ende, inalcanzable al propósito que se persigue.

Es retrógrada, porque en las sanciones establecidas en los incisos a), b) y c) del artículo 49, respecto a la reincidencia, se excluye de la vida cívica, de la vida ciudadana, a los delincuentes; pero como advertirán los señores diputados, no se los inhabilita en forma permanente para el ejercicio del comercio si en algún momento vuelven a gozar de su plena capacidad civil.

Ha escapado a las disposiciones severas y extremas de esta ley la esencia de su articulación y de su contenido, dado que es una ley de índole económica y comercial.

En los incisos b) y c) se imponen penas draconianas, diríamos de una especie de corte que no contempla el sentido republicano.

No quiero reeditar aquí el debate que planteamos cuando tratamos la ley de precios máximos, para no hacer perder tiempo. Pero basta recordar que en aquella oportunidad demostramos que se trataba de incluir una ley de residencia en el articulado de la ley de represión de los trusts.

Si todo esto pudiera ser realmente eficaz para perseguir a estos pulpos de la vida económica del país, podría tal vez tenerse cierta tolerancia. Pero es el caso que este género de organizaciones, de tan grande potencia y habilidad buscan, en cuanto a las personas, chivos emisarios para que sobre ellos recaiga el máximo de pena, quedando en la sombra los verdaderos organizadores, que continúan operando y concluyen, a veces, con la actividad económica de un país.

Con este tipo de leyes ya no queda ningún habitante, sobre todo extranjero, al amparo de los artículos 14, 16 y 20 de la Constitución y se violan abiertamente las disposiciones del capítulo de las declaraciones, derechos y garantías con respecto a la igualdad de los habitantes ante la ley y, especialmente, en lo que se refiere al ejercicio de la industria y el comercio.

No insistiré en este aspecto, porque ya oportunamente agotamos el asunto y la Cámara fue entonces sensible a nuestros argumentos, reti-

rándose del despacho la parte vulnerable. Quiero sí referirme a otras cuestiones esenciales que fundamentan nuestra oposición a que se sancione el proyecto venido del Senado, en cuanto a su estructuración, y apoye en cambio el proyecto de la mayoría que ha incorporado muchos preceptos lógicos y sanos.

Advierto que el artículo 69 de la sanción del Senado, al cual adhiere la minoría, establece que se declaran de utilidad pública los bienes de las personas jurídicas, asociaciones o sociedades a las que se hubieren aplicado las penalidades del artículo anterior, si a juicio del Poder Ejecutivo fuese indispensable la continuación de sus actividades, quedando facultado el mismo para proceder a la transformación, venta, etcétera.

No veo una razón fundamental, ni económica, para que el Estado, que debe reprimir la especulación, se convierta en un empresario pulpo que absorba y envuelva todo. Tal no es la finalidad de Estado. Esto es crear un problema lateral que desnaturaliza la función del Estado. Y me permito hacer notar que aquí se trata de una confiscación disimulada, dándose al Poder Ejecutivo la facultad totalmente discrecional y extraordinaria de determinar si la empresa debe o no seguir.

¿Y dónde queda la función judicial con respecto a la declaración de utilidad pública? Yo creo que no se puede reunir una mayor cantidad de contradicciones legales o de apartamiento de preceptos fundamentales que rige el orden jurídico.

El proyecto de la mayoría contempla con toda claridad y precisión, y con adecuada técnica jurídica, lo relativo a denuncias y querellas de oficio, si se llegara a comprobar la existencia de indicios o presunciones. Pero me permito hacer notar que comparando el proyecto en revisión y el despacho de la mayoría, en este último, se advierte una mayor garantía.

Por una simple presunción se le va a dejar a empleados de inferior categoría —sin la responsabilidad judicial—, penetrar por simples indicios en lo más íntimo de la vida comercial. Para ello sería necesario un organismo responsable, de funcionarios de categoría, porque si no podrían ocurrir hechos que en las prácticas comerciales e industriales son corrientes. Bastaría, por una combinación cualquiera, una leve presunción para que se penetrara en una industria, se tomara posesión de la documentación, del secreto de patentes y de fabricación, desapareciendo la garantía esencial para el comercio, sin la garantía de la debida responsabilidad. Los hechos no se comprueban pero el secreto ha sido revelado.

Eso no es lo más grave. Lo más grave está en el artículo 11 del proyecto en revisión, que es una mezcla y una confusión tales que una persona de mediana cultura jurídica las advier-

te de inmediato. Fuera de las contradicciones, está allí la válvula de todas las chicanas judiciales, y la ley será inoperante.

Dice: «Los jueces federales conocerán en todas las causas por violación a la presente ley cuando los hechos denunciados afecten o pudieran afectar al comercio interprovincial o nacional, siendo competente para entender en las mismas el juez de sección en cuyo distrito se ha cometido el hecho, o se encuentre instalado el principal domicilio o asiento de los negocios, o el domicilio real de cualesquiera de las personas imputadas.»

Y esto es lo más grave: «Los tribunales provinciales o los jueces designados de acuerdo con la ley de creación de tribunales y procedimientos para la aplicación de la ley de abastecimiento, conocerán de los delitos previstos en esta ley cuando los hechos imputados o denunciados correspondan a su jurisdicción.»

Tenemos tres órganos: la justicia federal, la justicia ordinaria y ahora vamos a tener los tribunales y los procedimientos creados para la aplicación de la ley de abastecimientos. Aquí se enchufa un nuevo organismo de creación reciente y sobre el cual el sector que represento no pudo pronunciarse en debate público por la ausencia total que se produjo en aquella semana. Ahora voy a referirme a este párrafo y a este asunto, para demostrar cómo se ha sancionado una ley anticonstitucional y, aun más, señor presidente, una ley que no tiene aplicación.

La ley que se quiere hacer funcionar por el tribunal que se crea, que es esa ley tan socorrida de tribunales administrativos, trata de perseguir las infracciones a los precios máximos y a los precios mínimos; pero en el apresuramiento de esta Cámara por convertirla en ley, a fin de evitar una nueva revisión, no se ha advertido que en el artículo 1º se habla de la aplicación de la ley 12.591 y complementarias, ley que ya no existe porque ha sido derogada. De manera que esta ley que ahora se quiere sancionar es como la carabina de Ambrosio, que no sirve absolutamente para nada, que no tiene en absoluto aplicación porque está hecha en función de una ley que ha desaparecido del orden jurídico institucional argentino.

A veces estos entusiasmos suelen producir medidas o acciones que por perseguir una mayor perfección resultan inútiles, pero aquí no está todo, señor presidente: al pretender introducir en el último párrafo del artículo 11 la disposición creando los tribunales administrativos, se incurre en otras fallas fundamentales. Admitamos por vía de hipótesis que esta ley se pueda aplicar a los precios máximos; pero la ley de precios máximos es por seis años y esta ley es para ellos, de modo que dentro de seis años ya no habrá tribunal, pues al vencimiento de ese lapso la ley habrá desaparecido. Entonces, la ley de los monopolios, que es permanente, en cuanto al procedimiento judicial estaría

completamente coja. En realidad, estaría con una falla fundamental en cuanto a su eficacia.

Pero tampoco se puede, constitucionalmente, crear tribunales de esta índole. Los jueces naturales de la Constitución, o son los federales o son los ordinarios. No nos deslicemos por la fácil, pero peligrosa y arbitraria pendiente de los tribunales ad hoc para determinadas leyes, porque es por ahí por donde se va a pasar del orden constitucional de las garantías a la entrega de la suma del poder público que fulmina el artículo 29 de la Constitución, ya que aquí se va a introducir una comisión especial. Por eso es bueno que la Cámara medite un poco sobre este problema del tribunal especial que se intercala.

En la superabundancia de tribunales que tienen que intervenir en esta ley, encontramos la Cámara de Apelaciones de la Capital, y las Cámaras Federales para los territorios nacionales. Se aplica, también, como procedimiento para la separación de estos jueces especiales el que establece la ley 11.924, de justicia de paz. Además, hay recursos ante los jueces del crimen de la Capital Federal o ante el juez letrado de los territorios. Una arquitectura muy curiosa para establecer la separación de las jurisdicciones. En unos casos, el tribunal de alzada es un cuerpo colegiado y en otros —cosa sorprendente— es una sola persona.

En estos tribunales administrativos se ha dejado de lado lo que dispone el artículo 5º de la Constitución nacional, porque siempre la administración de justicia en las provincias está a cargo de los tribunales ordinarios, salvo el caso de la justicia federal. Creo que han sido olvidados los preceptos claros de la Constitución.

Nuestra Constitución prohíbe las comisiones especiales. Esta prohibición tiene una raigambre institucional e histórica en la Argentina que merece cinco minutos de consideración para que se comprenda lo grave que significa caer en las comisiones especiales. La prohibición de los tribunales especiales nace de fuente argentina y de la Constitución chilena de 1833. Cuando nosotros rompimos el vínculo con la madre patria y quedó en pie el sistema de las audiencias en un comienzo y después el de las cámaras de apelaciones, a partir de 1810, frente a estados revolucionarios se abusó continuamente creando comisiones especiales para incoar procesos. Esto dio lugar a veces a sentencias justas, pero en muchos casos a soluciones que fueron verdaderas persecuciones contra adversarios políticos en nuestras turbulentas luchas intestinas. En 1823, la provincia de Buenos Aires suprime los fueros personales en el orden civil y criminal y crea el orden judicial normal del poder judicial, ratificando así una disposición tomada por la Asamblea del año 1813. Se introdujo en ese período del gobierno de Rodríguez, con su ministro Rivadavia y después de la administración del general Las

Heras, un orden jurídico que era una garantía para los ciudadanos. Se sabe que ese orden jurídico duró muy poco tiempo. ¿Y qué sucedió? Que poco a poco se cayó nuevamente en los comisionados especiales, jueces ad hoc, al margen de la actividad ordinaria de la justicia, so pretexto de situaciones renovadoras y revolucionarias. ¿Por qué? Porque revivía, frente al desorden interno, el espíritu de la legislación española del coloniaje y se olvidaba el régimen republicano. El caso más típico de estas comisiones especiales se produjo alrededor del año 1835. La doctrina argentina de la Constitución, que prohíbe las comisiones especiales, nace precisamente en este momento histórico, porque en la Constitución nacional hay muchas disposiciones como prevención y diríamos, como saneamiento de la desorbitación de la dictadura anterior.

En el año 1835, saben los señores diputados, se acordó la suma del poder público al gobierno de la provincia de Buenos Aires por una ley que fué ratificada por un plebiscito que casi tuvo la unanimidad de los habitantes de la Capital y de la campaña.

Así fué como el gobernador de la provincia de Buenos Aires, Rosas, a raíz del asesinato de Juan Facundo Quiroga, crea un juez sumariante especial, don Manuel Vicente Maza. Sale de los tribunales naturales, y los reos del asesinato de Barranca Yaco caen bajo la acción de la comisión especial, que levanta un sumario y aconseja las penalidades. El gobernador dicta sentencia y aplica la pena.

Sr. Curchod. — Creo que está en un error el señor diputado.

Los jueces naturales son los jueces determinados por la ley. El hecho de que se cree una jurisdicción especial y permanente no implica que se considere que se ha creado una comisión especial. Es sabido que cuando se crea un juez con determinada jurisdicción es para que aplique determinadas disposiciones legales. Así, en un principio se crearon los jueces civiles y comerciales; después se divide la jurisdicción en civiles y en comerciales.

El caso más típico es el referente a la aplicación del Código de Minería que corre a cargo de los jueces civiles. Puede darse el caso de crearse jueces especiales en esta rama.

En este caso se crea una jurisdicción penal y determinados jueces que han de aplicar la legislación respectiva, por lo que entiendo que eso no es una comisión especial.

Sr. Ravignani. — Una ley especial que crea un tribunal especial, es una comisión especial.

Sr. Presidente (Sustaita Seeber). — ¿El señor diputado habla en nombre de su bloque?

Sr. Ravignani. — Sí, señor presidente.

Frente a estas comisiones especiales, nuestros Constituyentes introdujeron el precepto estableciendo los jueces naturales para determina-

dos ordenamientos: el orden civil, el orden comercial, el orden criminal, pero para todas las leyes de orden civil, para todas las de orden comercial y para todas las otras leyes que pudieran dictarse.

Estoy completamente de acuerdo con los jueces de trabajo, porque es sabido que la legislación pertinente ha tomado un volumen tan grande que viene a tener la importancia del Código Civil y del Comercial.

Ha dicho un constitucionalista chileno, cuya opinión significa un elemento fundamental para el comentario de estos antecedentes, que no hay libertad donde existe acumulación en un poder de las atribuciones que deben corresponder a los otros poderes. Los tribunales de emergencia carecen del requisito esencial de la inamovilidad. Los jueces de este tribunal administrativo son designados por seis años. Ellos saben que a los seis años concluyen sus mandatos, a menos que el Poder Ejecutivo los designe de nuevo. Por eso, en la Constitución chilena de 1833 se establece que la permanencia de los tribunales —y no su carácter de emergencia— es la mejor garantía para la subsistencia de un orden natural en el Poder Judicial.

En este tribunal administrativo a crearse, el procedimiento no establece plazos. Hay falta de régimen en el procedimiento de la apelación, aunque se cita en el artículo 20 del Código de Procedimientos en forma supletoria. Pero quien se detiene un momento en la lectura de este tribunal que se incorpora por el artículo 11, advertirá que es una organización sui generis que está en contra de nuestra Constitución. No son los jueces naturales que tienen todos los habitantes de la República Argentina.

Voy a decir dos palabras sobre algún aspecto del artículo final de la sanción del Senado, al que también se ha referido mi colega el diputado Baulina. La ley que viene en revisión contiene penalidades tremendas. Se puede expropiar, vender, seguir una empresa, lo que se quiera, y extrañar, privar de derechos cívicos, es decir, la muerte ciudadana en la República. Toda ley tiene un fondo ético. La ética y el derecho son inseparables. Fuera de la arquitectura jurídica de la ley su propósito ético es destruir la especulación, castigar la inmoralidad del que quiere ganar a costa de las necesidades, del hambre y provocar la miseria. Una ley de esa índole tiene un profundo sentido ético. Recordaría aquel principio de San Agustín que al referirse a los especuladores, allá en la Edad Media, los consideraba como los enemigos del pobre, profundamente inmorales y en una sanción tremenda. Todos estos tipos de especulación siempre han sido repudiados cuando hay un gran sentido moral. ¿Acaso no se enjaulaba en las plazas públicas, en los mercados, a esos hombres que acaparaban los artículos de prime-

ra necesidad, durante la Edad Media, o que especulaban con el hambre, exponiéndolos a la vindicta pública para que los escupieran? Quiere decir que hay un profundo sentido ético además del castigo.

Pero, señor presidente y señores diputados, en el artículo 16 de esta ley que viene en revisión, se tira por la borda todo eso, pues no hay sanción posible para la formación de combinaciones trustificadoras con tal que sean para la exportación. ¿Somos un país fenicio, somos un país sin moral, que vamos a permitir que se organicen los trusts para especular con el hambre de los otros pueblos de la tierra? Yo pregunto si el Parlamento argentino puede dar sanción legislativa a un principio como el que se contiene en el artículo 16, que viene del Senado.

No quiero leer las disposiciones, recomendaciones y resoluciones del Acta de Chapultepec a las que ya se ha referido el diputado Baulina. Pero yo pregunto qué solidaridad existe con las naciones de América y con el resto de las naciones del mundo, si les decimos: acá en la Argentina son inmorales los que trustifican, pero si éstos lo hacen y todavía con el visto bueno del Banco Central pueden hacer la trustificación y, adelante, los vamos a explotar a ustedes. No, señor presidente. La Argentina, para ser grande, para ser rica, no debe abandonar su generosidad. La Argentina no debe ser Shylock y permitir que sus hombres de empresa sean inmorales si hacen un *holding* interno y sean morales si pueden ganar un peso más a costa del hambre y de las necesidades del resto de la humanidad.

Hay algo más, señor presidente. Afirmando que este artículo es la rendija por donde se va a introducir el monopolio en la República Argentina. Lo afirmo con conocimiento de causa. Ya sabemos qué clase de bandidos, desde el punto de vista del comercio, son aquellos que organizan este tipo de especulación para obtener ganancias ilícitas; ya sabemos los poderosos recursos que tienen; ya sabemos cómo operan. Voy a recordar algunos casos de acaparamiento hechos en el país para exportar artículos de alimentación, azúcar, carne de aves, huevos, etcétera. En los momentos en que el mercado se presta, con los procedimientos técnicos de enfriamiento, etcétera, se cargan vapores, que se llevan lejos de las costas argentinas —hasta han llegado a Cuba llevando azúcar u otros productos— y después, habiendo elevado los precios en los momentos de escasez, simulando la vía de la importación, han vuelto a la República Argentina.

No necesitamos entregar al Banco Central este tremendo poder que hace el bien y que hace el mal, que hace el día y la noche. La ley de trust debe ir contra todo procedimiento comercial, sea

referente al comercio interno o al comercio exterior. El Estado tiene otros medios de regulación del comercio internacional para asegurar ganancias lícitas a nuestros productos y para que no se viole la ley con las artimañas propias de estos tipos de combinaciones, «holdings», corporaciones, etcétera.

Por eso, si el Parlamento argentino sancionara este artículo 16, afirmo que no daría un bello ejemplo, como va a darlo con la sanción de la ley de represión de los trusts.

Hagamos una ley justa, una ley viable, que no esté herida de excesivo espíritu fenicio, una ley que sea eficaz, que recoja la experiencia general. Creo que el despacho de la mayoría contempla la posibilidad de una buena legislación. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

Sr. Presidente (Sustaita Seeber). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Peña Guzmán. — En primer lugar, debo felicitar al señor miembro informante por la labor documentada del proyecto que la mayoría de la comisión ha aprobado, así como también a la mayoría de la comisión que ha reemplazado el proyecto venido en revisión del Senado por este nuevo proyecto que implica, a mi modo de ver, un mayor perfeccionamiento.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales, doctor John W. Cooke.

La razón de mi participación en el debate radica en que el diputado Cooke ha hecho algunas manifestaciones respecto a cuestiones económicas en lo que se refiere a la influencia del proceso tecnológico en función en beneficio social. Quizás el diputado Cooke lo haya hecho por ser abogado y crea más en el proceso revolucionario del derecho. Yo por mi parte, como ingeniero, creo mucho más en el proceso revolucionario de la técnica. Creo, señor presidente, que la técnica lleva en sí la posibilidad cierta e indefectible de la liberación del hombre del trabajo; creo que la confusión y las preocupaciones que se viven en la hora actual radican principalmente en que la técnica, en su proceso revolucionario, está creando problemas que son nuevos para los países que han vivido con una concepción económica anticuada de liberalismo económico y que no conforman sus ideas a ese proceso revolucionario de la técnica que exige nuevas normas y nueva estructuración económica. Hago estas manifestaciones, señor presidente, porque estas ideas de carácter personal no sólo son sentidas por mí personalmente, sino porque las he hecho públicas en conferencias y en publicaciones realizadas hace varios años.

Me voy a permitir, con permiso de la Presidencia, leer un breve párrafo de un libro que publiqué en el año 1942 titulado *La Autarquía*

en la Economía Argentina. Dice así: «La historia de la humanidad y de los diversos pueblos pueden sufrir alternativas a través de los siglos, pueden las diversas «culturas y civilizaciones» sufrir los procesos cíclicos spenglerianos, pero hay algo que no es susceptible de tales evoluciones de superación y decadencia; algo que vive en el substrato de la vida, que ejerce sobre ella trascendental influencia y que, pese a su enorme importancia, el hombre desconoce en su afán pueril de juzgar sólo lo que es superficial y secundario: la técnica. Ella sigue una evolución en un sentido de constante superación, siendo su proceso, más que proporcional, parabólico en relación al tiempo. Su proceso se acelera en los últimos años y tiende a acelerarse aún más en el futuro, pese a las reacciones violentas, psicológicas, económicas y militares que este fenómeno provoca; pese a los deseos de los retrógrados como Duhamel que claman por una «tregua de invención» para evitar sus consecuencias.

«La técnica requiere de un ambiente económico conveniente, según sea su estado evolutivo. Requirió del sistema colectivo en su etapa inicial, durante los largos siglos de la prehistoria, del sistema de la propiedad privada con la concentración de la riqueza y la aparición de la ganadería y de la agricultura en los albores de la civilización y todo indica que en este siglo estamos viviendo el período de transición hacia un nuevo y más perfeccionado sistema económico colectivo.»

Creo, señor presidente, que la técnica tiende a liberar al hombre, como decía Nicolai, liberándolo del trabajo obligatorio y lanzándolo al trabajo específicamente humano, que es el trabajo intelectual. Creo que la técnica tiene ese concepto revolucionario, esa posibilidad extraordinaria para la humanidad que ha de vivir en un mundo superindustrializado, de una cultura extraordinariamente elevada y con un standard de vida que no nos podemos imaginar.

Pero como bien decía el señor diputado Cooke, esta ley de represión a los monopolios, como la ley de precios máximos, no significan en realidad una solución al problema de fondo, que es el problema que crea ante la situación de un sistema capitalista que entró en crisis debido casualmente al proceso ascendente y centralizador de la técnica.

Yo hago referencia al caso de Rusia, y aún cuando difiera en su organización política estudiándolo fríamente bajo un punto de vista de la técnica y de la economía, no tiene los frenos que poseen los sistemas de la economía privada, puesto que allí el monopolio está en manos del Estado.

Esa técnica moderna, de grandes empresas, de grandes organizaciones, esa técnica gigante

tiene su realización sin mayores inconvenientes. En cambio, pasando a un sistema de propiedad privada, de régimen capitalista y de democracia, hallamos que ese proceso se encuentra trabado, de un lado, por el egoísmo, y de otro lado por la suspicacia. Ese anhelo de preservar las libertades democráticas se encuentra ante un problema crítico que yo considero dramático y crucial para el moderno sentido de la democracia.

¿Vamos acaso a volver hacia atrás en nuestro progreso técnico, evitando que la técnica rinda los beneficios que tiene, en esencia, dentro de sus posibilidades? ¿Vamos, acaso, como decía Henry Wallace, a dispersar las grandes unidades en pequeñas unidades, para evitar así el proceso de agigantamiento que trae la técnica dentro de sus posibilidades? ¿O vamos, como decía Duhamel, a pedir una tregua de invención para que ese proceso técnico no siga adelante? Y es aquí donde la ley de monopolios tiene que ser usada para evitar que estas grandes concentraciones formen un Estado dentro de otro Estado, para evitar el efecto político que crea la concentración de esas empresas.

Yo creo que debemos actuar con mucha prudencia para que no se eliminen las posibilidades que lleva en sí la técnica y que no se eliminen, asimismo, esas grandes unidades.

Decía el señor diputado Cooke que esa concentración de trabajo no implicaba, a su entender, una disminución de costo. Yo sostengo que sí. Citaré el caso del aluminio que, con un proceso primitivo costaba, hace varios años, un dólar y medio la libra. Mediante una patente de invención de un señor Martín, el precio bajó a nueve centavos de dólar la libra, en una producción en masa.

Todo el proceso de elaboración, enfocado exclusivamente en su aspecto monetario, tiende a la disminución de los precios de muchos artículos, lo que se refleja en un mayor standard de vida de la población.

Por esa razón es que considero que éste es un momento en que no es posible legislar aisladamente, y que tanto este proyecto como la ley de precios máximos deben formar parte de una planificación integral, que contemple el conjunto de los problemas que se crea a las democracias modernas por el devenir de la técnica.

Por eso es que presenté a este Congreso, hace meses, un proyecto de comisión interparlamentaria de planificación económica y, en su oportunidad, pensé que a esa comisión habrían de dar las directivas generales para que pudiera realmente estructurarse un plan económico nacional de largos alcances. Lo presentaba a la Cámara por las mismas razones a que aludía el señor diputado Cooke, porque no debe dejarse esa atribución exclusivamente al Poder Ejecutivo dado que la planificación debe tener su

origen en esta Cámara, donde está la representación auténtica del pueblo argentino.

Por lo avanzado de la hora no he de continuar en esta exposición, reservándome el derecho de hacer algunas aclaraciones y modificaciones de detalle cuando tratemos el proyecto en particular. (*Aplausos.*)

Sr. Presidente (Cooke). — Se va a votar el proyecto en general.

—Resulta afirmativa de 88 votos; votan 91 señores diputados.

—Ocupa la Presidencia el señor presidente de la Honorable Cámara, doctor Ricardo C. Guardo.

Sr. Presidente (Guardo). — En consideración en particular.

Sr. Cooke. — Hago indicación de que artículo o inciso, según el caso, que no se observe, se dé por aprobado.

—Asentimiento.

Sr. Presidente (Guardo). — Se procederá en la forma indicada por el señor diputado por la Capital.

—Se da por aprobado el artículo 1º.

—En consideración el artículo 2º.

Sr. Cooke. — Aunque la redacción de este artículo es clara, producto de una larga decantación doctrinaria y jurisprudencial, a fin de que no haya lugar a interpretaciones leguleyas, y pueda discutirse el alcance de esta ley, expreso a nombre de la comisión, que la enumeración de este artículo no es limitativa, sino enunciativa.

Sr. Peña Guzmán. — Propongo una simple modificación de redacción. Como según los términos que encabezan el artículo, se consideran actos de monopolio los que dificulten o se «propongan» dificultar, siendo que los actos no se pueden proponer y sólo las personas pueden tener intención, se podría decir en el inciso a): «Los que dificulten o tiendan a dificultar...».

Sr. Cooke. — La comisión acepta.

Sr. Presidente (Guardo). — Como la comisión acepta, queda aprobado el inciso a).

—Se aprueban sin observación los incisos b) a i).

—En discusión el inciso j).

Sr. Cooke. — Voy a proponer que en la última parte donde dice «tengan o no precio máximo de venta fijado por el Poder Ejecutivo en ejercicio de atribuciones conferidas por otras

leyes», se suprima «por el Poder Ejecutivo», porque el precio máximo puede haber no sido fijado por éste, sino por ley u otro instrumento legal que no provenga del Poder Ejecutivo. El final del inciso quedaría así: «tengan o no precio máximo de venta fijado por autoridad competente».

Se entiende que debe ser autoridad facultada por la ley.

Sr. Presidente (Guardo). — ¿La modificación es aceptada por la comisión?

Sr. Cooke. — Sí, señor presidente.

Sr. Baulina. — No hay oposición.

Sr. Graña Etcheverry. — Queda entendido que desaparecen las palabras «en ejercicio de atribuciones conferidas por otras leyes».

Sr. Presidente (Guardo). — Sí, señor diputado.

Queda aprobado el inciso en la forma propuesta por el señor diputado por la Capital.

—Sin observación se aprueban los incisos k), l) y m).

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por Tucumán.

Sr. Peña Guzmán. — Me voy a permitir sugerir a la comisión un nuevo inciso —que sería el n)—, y que he redactado así: «En los casos de actividades económicas sujetas a un régimen de control del Estado, con fijación de precios máximos de productos, precios mínimos de materias primas, escalas de salarios, márgenes de comercialización, etcétera, aquellos actos que tiendan a desvirtuar el régimen legal establecido con fines de lucro al margen de sus disposiciones.»

La razón de este inciso está en que hay una enorme cantidad de actividades dentro del país controladas por el Estado, dentro de una economía dirigida que llega a legislar en forma estricta todos los precios de las distintas categorías desde la formación de materias primas hasta que llegan al consumidor. ¿Qué se entiende por acto ilegal en este caso particular?

A mi modo de ver se desvirtúa el propósito de esa regulación al querer cobrar un precio superior. Y digo lo siguiente, porque en el caso particular de la industria lechera, que he estado estudiando, llego a la conclusión de que la forma de organizar los tambos en cooperativas u organizaciones productivas que tengan por fin la mejora y la mayor eficiencia en la organización y venta del producto, significa la única posibilidad de una reducción de precio. Y es evidente que realizar una organización de mayor eficiencia con fines de disminuir el precio, no puede ser sino un beneficio social.

Sugiero esa modificación.

Sr. Presidente (Guardo). — ¿La comisión acepta?

Sr. Cooke. — El sentido del agregado que propone el señor diputado, podría justificar su aceptación. Ahora bien; las actividades controladas por el Poder Ejecutivo que tengan su régimen propio, ¿lo son en virtud de una ley, de una atribución conferida a dicho poder? Entiendo que en el régimen de esa ley especial, que concede las atribuciones al Poder Ejecutivo es donde se deben establecer las penas para los que la violen. Con el mismo sentido que el señor diputado, yo propondría por sugerión, un inciso que autorice las convenciones de fijación de precios que tiendan a evitar un perjuicio o una bancarrota a la economía nacional, o a una determinada rama de la economía o del comercio nacional, siempre que tengan la aprobación previa, ya sea del Poder Ejecutivo o de un organismo especial que se cree. Dicha autorización regiría con carácter integral y para todas aquellas situaciones en que el organismo entienda que debe autorizarse un convenio de este orden. Pero establecer una penalidad para los que violen leyes de carácter especial, me parece que por razones de técnica legislativa no sería aceptable.

Esto lo digo a título personal, porque no puedo consultar a todos los miembros de la comisión.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a someter a votación, como inciso n), el agregado propuesto por el señor diputado.

—Resulta afirmativa de 52 votos; votan 92 señores diputados.

Sr. Visca. — Pido que se rectifique la votación.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a rectificar.

—Resulta negativa de 57 votos; votan 92 señores diputados.

—En consideración el artículo 3º.

Sr. Baulina. — Propondría que a continuación de «multa de 2.000 a 1.000.000 de pesos», se diga: «moneda nacional», tanto en este inciso como en los otros.

Sr. Cooke. — La comisión acepta.

Sr. Presidente (Guardo). — No haciéndose observación, queda aprobado el inciso 1º, así como el párrafo inicial del artículo 3º.

—Sin observación, se da por aprobado el inciso 2º del artículo 3º, como asimismo los artículos 4º, 5º y 6º.

—Sin observación se dan por aprobados los incisos a), b), c) y d) del artículo 7º.

Sr. Cooke. — Pido la palabra.

Entiendo que a la comisión se le ha deslizado un error.

Hemos establecido como pena complementaria la inhabilitación absoluta; a esa inhabilitación absoluta debe establecerse un término, porque ésa es la técnica del Código Penal, y, además, es un criterio razonable que por un delito mínimo no puede colocarse al juez en la situación de tener que aplicar la inhabilitación absoluta sin fijación de término; y si se fijara a perpetuidad sería un rigorismo excesivo. Por eso propongo que la inhabilitación sea de tres a diez años.

Sr. Ravignani. — Hay que fijar un término. Estoy de acuerdo.

Sr. Cooke. — Lo propongo en nombre de la comisión.

Sr. Presidente (Guardo). — Entonces, queda aprobada de «tres a diez años».

—En consideración el artículo 8º.

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Graña Etcheverry. — La disidencia parcial con el despacho de la mayoría que sostenemos el señor diputado Beretta y el que habla, se refiere a los artículos 8º, 9º, 10 y 11.

Nos oponemos a la aprobación de estos artículos. Quiero hacer una breve referencia a palabras vertidas por algunos señores diputados en el curso del debate en general y como el argumento que expondré con motivo de discutirse este artículo 8º es aplicable a las demás disposiciones que se refieren a la oficina de investigaciones antimonopolistas, lo doy por reproducido para los restantes artículos citados.

Nuestro propósito, al tratar de que no se cree una oficina de investigaciones antimonopolistas con carácter autárquico, es evitar la proliferación de estas entidades administrativas. Por otra parte, ya se encuentra en funciones la División de Vigilancia y Contralor de los Monopolios que depende de la Secretaría de Industria y Comercio. Las objeciones formuladas por el señor diputado Baulina a este respecto no son aplicables, a mi juicio, a la tesis que sostengo junto con el señor diputado Beretta, porque nosotros también deseamos, como los señores diputados firmantes del despacho de la mayoría, una oficina administrativa técnica formada por personal técnico y especializado; pero dije, al fundamentar nuestra disidencia y lo repito, que dejamos eso librado a la reglamentación que se haga de esta ley, y si el Poder Ejecutivo determina que debe mantenerse la que actualmente existe o si entiende que debe ser modificada, desde ya expresaría el agrado de los miembros de esta Cámara para que se lo hiciera en su parte central de conformidad con el plan que ha presentado el señor diputado Cooke. Y en el caso de que prospere el criterio que sostenemos el señor diputado Beretta y yo, el Poder Ejecutivo podría proponer una organi-

zación nueva; y si la Cámara y los señores diputados representantes del sector minoritario están de acuerdo en formar una entidad autárquica con mayor personal, creo que no tendrían inconveniente en aceptar el plan ampliatorio del Poder Ejecutivo, aunque no crease una entidad autárquica.

Por estas razones nos oponemos a que se aprueben los artículos 8º, 9º, 10 y 11.

Sr. Cooke. — Pido la palabra.

Junto con el señor diputado Orozco proponíamos que este organismo autárquico dependiese del sistema del Banco Central, partiendo de la base que de la nacionalización del Banco Central y la estructuración que se le ha dado, el sistema del Banco Central es un hecho y constituye un organismo que regula en muchos de sus aspectos la vida económica nacional; y estimábamos que si tenía supervisión sobre el Banco de la Nación, sobre el Banco de Crédito Industrial y sobre el Banco Hipotecario y, por otra parte, tenía el Instituto para la Promoción del Intercambio que establece una regulación funcional de muchos aspectos de la economía nacional, era necesario que también fuese ese sistema el que tuviera a su cargo la labor de carácter represivo.

La comisión despachó el proyecto estableciendo que el organismo dependería del Ministerio de Hacienda y no del Banco Central, criterio que aceptó el diputado que habla, porque entendió que al fin y al cabo no era fundamental.

A mi juicio debe crearse un organismo autárquico porque ese es el ejemplo que ofrece Estados Unidos de Norte América, que es el país que en los últimos años ha realizado una labor de represión más intensa que sólo pudo llevar a cabo con éxito cuando creó el organismo de esta naturaleza.

Considero que debe rodearse el nombramiento de quienes dirijan esta entidad de la garantía de la inamovilidad, porque al mismo tiempo que da garantía al Poder Ejecutivo —que es quien los nombra— debe ofrecerla a todos, en el sentido de que estén exentos de presiones, influencias, etcétera. Digo esto partiendo de la base de que esta es una ley permanente. El Poder Ejecutivo actual goza de toda mi confianza y no creo que los funcionarios que designe sean susceptibles a las tentaciones de esta índole. Pero como la naturaleza humana revela que hay la posibilidad de que suceda, creo que ofrece mayor garantía para el tribunal como para el gobierno, y que respalda con más firmeza los grandes intereses que le serán confiados, una institución organizada en la forma que he propuesto con la inamovilidad. Y sobre todo, porque el organismo de Industria y Comercio tiene personal sumamente reducido, no obstante lo cual ha realizado una extraordinaria labor en relación con la escasez de medios y re-

ursos que posee. Y creo que aun de mantenerse Industria y Comercio, esta ley ha de ser mucho más eficaz creando el organismo autárquico que propicia el despacho.

Estas son las razones que ha tenido la comisión y el diputado que habla para sostener el despacho.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar el artículo 8º del despacho de la mayoría.

—Resultado afirmativa de 47 votos; votan 83 señores diputados.

Sres. Graña Etcheverry y Corvalán. — Que se rectifique.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a rectificar la votación.

—Se vota y resulta afirmativa de 45 votos; votan 85 señores diputados.

—En consideración el artículo 9º.

Sr. Beretta. — Pediría a la Presidencia me diga qué es lo que se ha aprobado.

Sr. Presidente (Guardo). — Estamos votando el despacho de la mayoría. Se ha aprobado el artículo 8º del despacho de la mayoría.

Cuando fuera rechazado un artículo del despacho de la mayoría, se pondrá a votación el artículo pertinente del de la minoría.

Sr. Graña Etcheverry. — No hay artículo 8º en el despacho de la minoría.

Sr. Presidente (Guardo). — Propone la supresión del artículo 8º.

Sr. Balbin. — Votado por la afirmativa el artículo 8º, ya no tendría sentido no votar los otros artículos.

Sr. Visca. — Pido que se rectifique la votación del artículo 8º. Ha habido una confusión en la que ha incurrido no sólo el diputado que habla, sino hasta un miembro de la comisión: hemos creído votar por la supresión del artículo.

Sr. González Funes. — Habría que reconsiderar la votación.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a rectificar la votación del artículo 8º.

Sr. González Funes. — No puede rectificarse nuevamente. Hay que reconsiderar.

Sr. Balbin. — Tratándose de una votación en particular, entiendo que no procede hacer esta tercera rectificación.

Sr. Baulina. — Tiene que reconsiderarse.

Sr. González Funes. — La manifestación del señor diputado Visca impone una rectificación de la votación.

Sr. Balbin. — Es una reconsideración.

Sr. Presidente (Guardo). — No, señor diputado; es una rectificación: hay diputados que dicen que han incurrido en error.

Sr. González Funes. — Después de proclamado el resultado, ya no cabe sino un pedido

de reconsideración. Mientras no se haya proclamado el resultado de la votación, está claro que podemos rectificar tantas veces como queramos; pero cuando el presidente ha proclamado el «aprobado», debe primero votarse la reconsideración.

Sr. Presidente (Guardo). — ¿Pero cómo conoce el resultado si no se proclama?

Sr. González Funes. — Mientras el presidente no dice «aprobado», se puede rectificar la votación; pero cuando el presidente ha proclamado que está aprobado, ya no se puede reabrir la votación respecto al artículo sino mediante una moción de reconsideración que requiere dos tercios de votos.

Sr. Presidente (Guardo). — Es el señor secretario el que ha dado el resultado de la votación, señor diputado.

Sr. González Funes. — ¿Cómo pasamos al artículo 99 sin que el presidente hubiera proclamado el resultado de la votación del artículo 89?

Sr. Presidente (Guardo). — Me habré apresurado un poco, señor diputado.

Sr. González Funes. — Entonces, señor presidente, cuando baja la compuerta, aunque sea con apresuramiento, no se puede volver a levantar sino por una moción de reconsideración.

Sr. Presidente (Guardo). — ¿Se oponen los señores diputados a una nueva rectificación?

Sr. González Funes. — Yo no me opongo a que se reconsidere.

Sr. Presidente (Guardo). — Hay diputados que manifiestan que han votado en error.

Sr. González Funes. — Estoy perfectamente de acuerdo en que tienen derecho a pedir una reconsideración del artículo en virtud de esa razón; y no se les puede negar. Pero mi oposición a que se rectifique la votación después de proclamado el resultado, tiende a que se cumplan las disposiciones reglamentarias.

Sr. Presidente (Guardo). — Por otra parte, señor diputado, están tan vinculados entre sí los artículos, que el señor presidente del bloque acaba de manifestar que, aprobado el artículo 89, no había necesidad de votar los que siguen.

Sr. González Funes. — Advierto que voy a votar por la afirmativa en el sentido de que se reconsidere el artículo 89.

Sr. Beretta. — Yo estoy seguro, señor presidente, que no puede existir, de parte de los señores diputados radicales, el propósito de aprovechar un error de la votación. Tengo derecho para pensarlo así y creo que ésa es la posición mental y espiritual de los señores diputados. Si ha habido un error en la votación, procediendo de buena fe como debemos hacerlo en las resoluciones legislativas, creo que de lo que se trata no es de reconsiderar la votación, sino de rectificarla, porque debemos llegar al convencimiento de que las votaciones sean perfec-

tamente conscientes y claras. Por eso voy a solicitar, y estoy seguro que los señores diputados radicales me van a acompañar, que no se haga lugar a la reconsideración y sí a la rectificación, que es lo que legalmente corresponde.

Sr. Presidente (Guardo). — Se rectificará la votación. No pueden tomar parte los señores diputados que no hayan votado anteriormente. Se va a votar el artículo 89 del despacho de la mayoría de la comisión.

—Resulta negativa de 48 votos; votan 87 señores diputados.

Varios señores diputados. — En la anterior votación había 83 señores diputados.

Sr. Presidente (Guardo). — En la segunda votación han intervenido 85 señores diputados.

Sr. Bustos Fierro. — Dejo constancia de que no he estado presente en la anterior votación; en ésta, el aparato está marcando la afirmativa mecánicamente, de modo que pido que se elimine mi voto.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a hacer una nueva votación.

—Resulta negativa de 47 votos; votan 83 señores diputados.

Sr. Baulina. — Estos cambios no acreditan seriedad o, por lo menos, atención.

Sr. Graña Etcheverry. — Habiéndose desechado el artículo 89, corresponde por lógica desechar también los artículos 99, 10 y 11.

Sr. Presidente (Guardo). — La Presidencia tiene que ponerlos a votación.

Se va a votar el artículo 99.

—Resulta negativa de 55 votos; votan 90 señores diputados.

—En discusión el artículo 10.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar.

—Resulta negativa de 54 votos; votan 91 señores diputados.

—En discusión el artículo 11.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar.

—Resulta negativa de 53 votos; votan 92 señores diputados.

—En discusión el artículo 12.

Sr. Graña Etcheverry. — Pido la palabra.

Al quedar suprimida la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas, corresponde votar el artículo 12 de acuerdo con la disidencia parcial, es decir, substituyendo la expresión «Oficina Federal de Investigaciones Antimono-

polistas» por la expresión «Poder Ejecutivo», etcétera, según se indica en el despacho en disidencia.

—Asentimiento.

Sr. Presidencia (Guardo). — Se va a leer la redacción propuesta por el despacho de la minoría.

Sr. Secretario (Zaballa Carbó). — El encabezamiento del artículo 12, ahora 8, sería el siguiente: «Corresponderá al Poder Ejecutivo de la Nación o al organismo administrativo que él determine...»

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar la redacción de que se acaba de dar lectura.

—Resulta afirmativa de 68 votos; votan 89 señores diputados.

—Sin observación, se dan por aprobados los incisos a) y b).

Sr. Secretario (Zaballa Carbó). — El inciso c) quedaría así: «Proponer las medidas necesarias para la defensa de la economía nacional en cuanto ésta resulte o pueda resultar afectada por actos o maniobras de monopolios internacionales».

—Sin observación, se da por aprobado.

—En consideración el inciso d).

Sr. Cooke. — Pido la palabra.

El encabezamiento votado dice que «corresponderá al Poder Ejecutivo de la Nación o al organismo administrativo que él determine» la tarea que se especifica en los incisos siguientes: El inciso d) establece: «Proyectar los reglamentos y normas necesarios, etcétera.» Este inciso ya no tiene objeto, porque el Poder Ejecutivo, en la primera de las disyuntivas contempladas, tiene la facultad de reglamentar las leyes; y en la segunda el organismo que designe debe elevarle los reglamentos que prepare. De manera que, en tren de supresión del instituto, debe suprimirse también este inciso.

Sr. Presidente (Guardo). — Si no se hace observación, queda suprimido.

—Asentimiento.

Sr. Graña Etcheverry. — Corresponde también suprimir el inciso e).

Sr. Presidente (Guardo). — Si no hace observación, queda suprimido.

—Asentimiento.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — El inciso f), ahora d), quedaría así: «Redactar la memoria

anual informando sobre la labor cumplida y proponer las reformas legislativas que la experiencia en la aplicación de la presente ley aconseje.»

Sr. Albrieu. — Creo que debe suprimirse el inciso f).

Sr. Presidente (Guardo). — Se había propuesto la supresión de las palabras «al Poder Ejecutivo»; se volverá a leer el inciso f).

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — El inciso f), ahora d): «Redactar la memoria anual informando sobre la labor cumplida y proponer las reformas legislativas que la experiencia en la aplicación de la presente ley aconseje.»

Sr. Presidente (Guardo). — Si no hay oposición, se dará por aprobado.

—Se da por aprobado el inciso f), ahora d), en la forma leída.

Sr. Cooke. — Pido la reconsideración de este inciso para que la ley tenga congruencia. Las reformas legislativas que la experiencia aconseje serán propuestas por el Poder Ejecutivo en su carácter de poder colegislador.

Sr. Beretta. — Precisamente, en el encabezamiento del actual artículo 11 se ha establecido que «Corresponderá al Poder Ejecutivo de la Nación o al organismo administrativo que él determine», etcétera, por lo que entiendo que la proposición hecha por el señor diputado Graña Etcheverry se refiere precisamente a esta obligación de «redactar la memoria anual informando sobre la labor cumplida.»

No haremos objeción al pedido de reconsideración pero me permito advertir que lo propuesto por la minoría está bien.

Sr. Cooke. — Cuando hay una disyuntiva de esta naturaleza, no se puede estar discriminando.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar si se reconsidera el inciso f), ahora d).

—Resulta afirmativa de 69 votos; votan 89 señores diputados.

Sr. Presidente (Guardo). — Si no se hace observación, se pondrá a votación la proposición de suprimir el inciso f), ahora d).

—Resulta afirmativa de 69 votos; votan 90 señores diputados.

Sr. Presidente (Guardo). — Queda suprimido el inciso f), que había pasado a ser d).

—En consideración el artículo 13, ahora 9°.

Sr. Graña Etcheverry. — Corresponde votarlo de acuerdo a lo que propone la disidencia parcial, es decir, substituyendo las palabras «la Ofi-

cina Federal de Investigaciones Antimonopolistas», por las palabras «El Poder Ejecutivo de la Nación o el órgano que él determine».

—Asentimiento.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar el encabezamiento del artículo 13, ahora 9º, con la reforma propuesta en la disidencia parcial.

—Resulta afirmativa de 73 votos; votan 90 señores diputados.

—Sin observación, se dan por aprobados los incisos a), b), c) y d).

—En consideración el artículo 14, que pasa a ser 10.

Sr. Graña Etcheverry. — Corresponde hacer la misma rectificación que se hizo en el artículo 13.

Sr. Mántaras. — En el inciso d) del artículo anterior se faculta por ley al Poder Ejecutivo para que solicite informes de las autoridades nacionales. No puede ser.

Sr. Santander. — En toda esta ley hay incongruencia manifiesta.

Sr. Graña Etcheverry. — Actualmente hay una división de Vigilancia y Contralor de Monopolios que depende de la Secretaría de Industria y Comercio; si el Poder Ejecutivo le delega las facultades que le acuerdan los artículos 12 y 13, lo lógico es que pueda dirigirse a otras reparticiones del Estado, tribunales nacionales o provinciales, etcétera, de manera que entiendo que el artículo está bien.

Sr. Mántaras. — No hace falta que la ley diga que el Poder Ejecutivo podrá solicitar esos informes: si el Poder Ejecutivo tiene un organismo bajo su dependencia, conserva a su respecto todas las facultades que le competen.

Me parece que, en la forma en que se está aprobando, esta ley no tiene mucho sentido.

Sr. Cooke. — Considero que el error es de fondo, porque el Poder Ejecutivo, ya sea unipersonal o pluripersonal, no realiza las funciones que le son propias por sí, sino que siempre las realiza algún organismo que de él depende.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar el encabezamiento del artículo 14, actualmente 10, con la modificación que va a leerse.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — «Si en el ejercicio de las atribuciones conferidas en el artículo 9º, el Poder Ejecutivo o el órgano que él determine, reuniera...», y el resto como figura en el despacho impreso.

—Se vota y resulta afirmativa de 71 votos sobre 84.

—Se aprueba el inciso a).

—Se aprueban los incisos b) y c) cambiando «artículo 13» por «artículo 9º».

—Sin observación, se aprueba el inciso d).

—En consideración el artículo 15, ahora 11.

Sr. Santander. — Si me permite, señor presidente...

El inciso d) del artículo que acaba de aprobarse dice: «Requerir el concurso de la fuerza pública...»; el Poder Ejecutivo la tiene; no necesita requerirla. Este inciso está de más. Pido que se reconsidere la sanción y que se vote la supresión del inciso d).

Ya dije que es una ley con muchas imperfecciones.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar si se reconsidera el inciso d), del que ha hecho mención el señor diputado por Entre Ríos.

—Resulta afirmativa de 67 votos sobre 82.

Sr. Presidente (Guardo). — Si hay asentimiento, quedará suprimido el inciso d).

—Asentimiento.

Sr. Presidente (Guardo). — Queda suprimido. Continúa la consideración del artículo 15, ahora 11.

Sr. Cooke. — ¿Cómo quedaría la primera parte de este artículo?

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — «Terminado el sumario administrativo, si de sus conclusiones resulta indicio vehemente o semiplena prueba del hecho investigado, el Poder Ejecutivo o el órgano en quien delegue las funciones de que tratan los artículos 9º y 10, iniciará querrela ante el juez competente.»

Sr. Albrieu. — El presidente de la Nación no puede estar designando en cada caso; en la reglamentación se fijarán los funcionarios que lo representarán.

Sr. Cooke. — El «presidente», que menciona este artículo, es de la Oficina Federal.

Propongo que a continuación del primer párrafo, después de «juez competente» se diga «designando en cada caso...», y siga el párrafo como está.

Sr. Corvalán. — Propongo que donde dice «querrela» se diga «denuncia o querrela». La querrela significa atar al denunciante al proceso; en cambio, la denuncia no le apareja mayor responsabilidad y permite que por sí solo el proceso continúe, sin necesidad de que actúe activamente el querellante. Por eso propongo que se diga «denuncia o querrela».

Sr. Curchod. — Este es un delito de acción pública. Correspondería que dijera así: «Terminado el sumario administrativo, si de sus antecedentes resulta indicio vehemente o semi-

plena prueba del hecho investigado, el Poder Ejecutivo pasará las actuaciones al juez competente». Y el ministerio fiscal —como se trata de una acción pública— seguirá los trámites.

Sr. Albrieu. — Lo que queremos es el cuidado del Poder Ejecutivo en todas las instancias.

Sr. Graña Etcheverry. — Que haya un funcionario especializado.

Sr. Curchod. — No es posible que un poder del Estado no tenga confianza en otro poder del mismo.

Sr. Graña Etcheverry. — Lo que hace falta es que sea un especialista el representante de la acción del Estado.

Sr. Mántaras. — No se puede pretender que los jueces sean especialistas en monopolios: los que no fueran especialistas no podrían actuar.

Sr. Curchod. — No se refiere a los jueces, sino al representante.

Sr. Mántaras. — El fiscal no va a ser especialista en monopolios.

Sr. Corvalán. — Insisto en que se diga «denuncia o querrela», porque el Estado puede perder el pleito, y como querellante cargaría con las costas. Pido que se ponga a votación esta modificación.

Sr. Presidente (Guardo). — Son varias las modificaciones propuestas.

Sr. Graña Etcheverry. — En ausencia del miembro informante de la comisión y en nombre de la disidencia parcial, digo que, con el señor diputado Beretta, aceptamos las modificaciones propuestas por los señores diputados Cooke y Corvalán, o sea: «iniciará denuncia o querrela ante el juez competente, designando en cada caso el funcionario que lo representará en la querrela».

Sr. Albrieu. — Me adhiero a esa opinión. Que se vote eso.

Sr. Presidente (Guardo). — Por Secretaría va a dar lectura de la forma aceptada por la comisión.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — «Terminado el sumario administrativo, si de sus conclusiones resulta indicio vehemente o semiplena prueba del hecho investigado, el Poder Ejecutivo de la Nación o el órgano en quien delegue las funciones de que tratan los artículos 9º y 10, iniciará denuncia o querrela ante el juez competente, designando en cada caso el funcionario que lo representará y quien deberá mantenerla en todas las instancias.»

Sr. Orozco. — Pido la palabra.

A mi juicio, el despacho de la minoría contiene un error, porque sobre la base de la supresión de los artículos 8º a 11 se ha limitado a indicar las supresiones o los agregados, sin tener en cuenta que todo el proyecto hace referencia al organismo que se propiciaba crear.

Esto trae como consecuencia que debamos volver atrás para dejar sin efecto un inciso o

modificar un artículo que ya había sido considerado por la Cámara.

En realidad, el despacho de la minoría, en lugar de limitarse a indicar supresiones o modificaciones en los artículos debió haberse redactado previendo la posibilidad de que no se aceptaran los artículos 8º al 11.

Temo que esta noche incurramos en errores en la sanción de esta ley que va en revisión al Senado, los cuales pueden ser puntualizados por la otra rama del Parlamento.

En consecuencia, yo propondría que dejáramos pendiente la consideración de esta ley hasta mañana, a fin de que los señores diputados dispongan del tiempo suficiente para formar opinión al respecto y no incurrir en errores, que son muy posibles en razón de la hora y en virtud de que no se previó la supresión de los mencionados artículos.

Sr. Graña Etcheverry. — Pido la palabra.

Es indudable que errar es humano, y que en la disidencia parcial ha habido algunos errores; pero si el señor diputado Orozco hubiera estado atento al desarrollo del debate, hubiera advertido cómo la Cámara inmediatamente se dió cuenta de los defectos de técnica que surgían de la poca previsión de los miembros firmantes del despacho en disidencia, de cuyo defecto conozco mi propia culpa, y que ha sido debido más al tiempo que a la intención.

Como faltan muy pocos artículos, respecto de los cuales tengo entendido que no se han de hacer observaciones, y si algunas se hicieran han de ser escasas, estimo que no habría inconveniente en continuar con este asunto hasta terminarlo definitivamente.

Sr. Curchod. — Pido que se lea por Secretaría la propuesta del dictamen de la minoría.

Sr. Presidente (Guardo). — Previamente se va a votar la moción de aplazamiento.

—Resulta afirmativa de 44 votos; votan 81 señores diputados.

Sr. Beretta. — Pido la palabra.

Voy a pedir rectificación de la votación, en homenaje a los pocos artículos que faltan y a que vamos a poder salvar los pequeños inconvenientes que se presenten.

Sr. Presidente (Guardo). — Se rectificará la votación. Se va a votar si se aplaza la consideración del despacho en discusión.

—Resulta negativa de 42 votos; votan 82 señores diputados.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a leer el artículo 11 tal como ha sido aceptado por los miembros de la comisión.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — «Terminado el sumario administrativo, si de sus conclusiones resulta indicio vehemente o semiplena

prueba del hecho investigado, el Poder Ejecutivo de la Nación o el órgano en quien delegue las funciones de que tratan los artículos 9º y 10, iniciará denuncia o querrela ante el juez competente designando en cada caso el funcionario que lo representará en la querrela y que deberá mantenerla en todas las instancias.»

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por Córdoba.

Sr. Curchod. — Este artículo habla de «denuncia», o «querrela», que, por supuesto, no es la misma cosa. Si el Poder Ejecutivo inicia querrela, es sabido que la querrela puede traer como resultado una condenación en costas; así que si el Poder Ejecutivo quiere correr el riesgo de entablar una querrela, habrá que crear también los recursos necesarios para hacer frente a las posibles condenaciones en costas.

Sr. Baulina. — Eso será materia de la ley de presupuesto.

Sr. Curchod. — Es lo que quería hacer notar.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar el artículo con la redacción que acaba de leerse.

— Resulta afirmativa de 67 votos; votan 79 señores diputados, con un quórum de 80.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — En el artículo 16, ahora 12, hay que cambiar las palabras «Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas», quedando así: «Las atribuciones y facultades acordadas al Poder Ejecutivo de la Nación o al órgano en quien delegue las funciones de que tratan los artículos 9º y 10, podrán ejercitarse en cualquier lugar de la República cuando los hechos investigados dificulten o perjudiquen, o puedan dificultar o perjudicar el comercio interjurisdiccional. Se entiende por comercio interjurisdiccional el que se realiza con las naciones extranjeras, el de las provincias entre sí, el de una provincia a un territorio nacional, a un puerto o a la Capital Federal y el de éstos a aquella.»

Sr. Presidente (Guardo). — Si no se hace observación, se da por aprobado.

— Es aprobado.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — En el artículo 17 del despacho hay que hacer el mismo cambio de términos que en el artículo anterior.

Sr. Baulina. — Pido la palabra.

Propongo la supresión de este artículo 17, que ya no tiene sentido. Si se trata de burocracia, las provincias pueden crear la suya. El artículo 17 se refería a la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas, oficina que se ha substituído por un órgano burocrático. Las provincias tienen la plenitud de su derecho para crear burocracia si de eso se trata.

Sr. Graña Etcheverry. — No se niega el carácter técnico de la oficina y no ha sido ése el propósito al crearse el organismo.

Sr. Baulina. — No es el propósito, pero sí la consecuencia.

Sr. Graña Etcheverry. — No, señor diputado.

Sr. Baulina. — ¡Cómo no va a ser, señor diputado, si nosotros establecíamos que los puestos se proveerían por concurso de títulos y oposición! Con este organismo no habrá más título que el que le suponga la autoridad de nombramiento o, más probablemente, las recomendaciones de comité.

Sr. Graña Etcheverry. — Ya hemos hecho referencia a ese aspecto de la cuestión al expresar que el Poder Ejecutivo podría reestructurar la actual Oficina de Investigaciones.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar el artículo 17, ahora 13.

Sr. Balbin. — ¿Tal como está en el despacho?

Sr. Presidente (Guardo). — Se ha leído por Secretaría, señor diputado.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — Debe, lógicamente, substituirse el nombre de la repartición. El despacho de la minoría no lo propone.

Sr. Baulina. — La minoría no propone ningún artículo sobre este particular.

Sr. Graña Etcheverry. — Se ha deslizado un error, señor presidente. Para subsanarlo propongo la siguiente redacción: «Las provincias podrán celebrar convenios con el organismo administrativo a quien el Poder Ejecutivo delegue las atribuciones de que tratan los artículos 9º y 10. De acuerdo con ellos, dicho organismo podrá ejercitar todas o parte de las funciones», etcétera.

Sr. Albrieu. — Mientras el organismo no sea autárquico, todos los convenios que se celebren serán con el Poder Ejecutivo.

Sr. Graña Etcheverry. — La última parte del artículo habla de la conformidad del Poder Ejecutivo.

Sr. Balbin. — Estamos incurriendo en una incongruencia.

Sr. Baulina. — Debería suprimirse el artículo.

Sr. Balbin. — Vamos a votar en contra del artículo 17, en su totalidad.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a leer el artículo 13 con la nueva redacción propuesta.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — «Las provincias podrán celebrar convenios con el organismo administrativo a quien el Poder Ejecutivo delegue las atribuciones de que tratan los artículos 9º y 10. De acuerdo con ellos, dicho organismo podrá ejercitar todas o parte de las funciones que le atribuye la presente ley, en jurisdicción de la provincia contratante, para la investigación o represión de hechos que afecten al comercio local. El convenio será previamente autorizado por el Poder Ejecutivo

nacional y estipulará la contribución pecuniaria de la provincia para costear los gastos que se originen.»

Sr. Balbin. — Pido la palabra.

Este artículo 17 del despacho tiene relación directa con el Instituto de Investigaciones Antimonopolistas, que poseía una jerarquía que le daba la misma ley. Ahora decimos: las provincias podrán celebrar convenios con el organismo administrativo que arbitre el Poder Ejecutivo. Este organismo puede ser una oficina de un ministerio. Yo pregunto cómo una oficina va a celebrar convenios con una provincia.

Sr. Graña Etcheverry. — Por eso debe mantenerse la segunda parte del artículo, que dice que eso debe hacerse «previa autorización del Poder Ejecutivo».

Sr. Balbin. — Es absurdo. No hay ninguna provincia, que tenga conciencia de su derecho, que pueda pactar con una oficina del Estado.

Sr. Albrieu. — Tiene que pactar con el Poder Ejecutivo.

Sr. Graña Etcheverry. — En el fondo, es siempre el Poder Ejecutivo el que pacta.

Sr. Albrieu. — Podría salvarse la dificultad redactando el artículo de la siguiente manera: «Artículo 13. — Las provincias podrán celebrar convenios con el Poder Ejecutivo nacional conforme a los cuales éste podrá ejercitar todas o parte de las funciones que le atribuye la presente ley, en jurisdicción de la provincia contratante, para la investigación o represión de hechos que afecten al comercio local y estipularán la contribución pecuniaria de la provincia para costear los gastos que se originen.» Vale decir, que el convenio se celebra con el Poder Ejecutivo nacional.

Sr. Balbin. — Ahora, sí.

Sr. Beretta. — La mayoría de la comisión acepta, señor presidente.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a leer el artículo 13 con la redacción aceptada por la comisión.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — «Las provincias podrán celebrar convenios con el Poder Ejecutivo nacional conforme a los cuales éste podrá ejercitar todas o parte de las funciones que le atribuye la presente ley, en jurisdicción de la provincia contratante, para la investigación o represión de hechos que afecten al comercio local, y estipularán la contribución pecuniaria de la provincia para costear los gastos que se originen.»

Sr. Presidente (Guardo). — No haciéndose observación, se dará por aprobado.

—Aprobado.

Sr. Lencinas. — Deseo se aclare si estos convenios necesitan ratificación de las Legislaturas respectivas.

Sr. Beretta. — Es lógico que todo convenio que sea celebrado por la provincia con el Poder Ejecutivo de la Nación tendrá que serlo con la autorización de la Legislatura respectiva.

Sr. Baulina. — Cae de su peso, porque supone un gasto de la provincia.

Sr. Lencinas. — Deseaba aclararlo.

—En discusión el artículo 18, ahora 14.

Sr. Cooke. — Quiero hacer una aclaración que no sería necesaria si no fuese porque todos tenemos en la memoria errores cometidos en cuanto a la interpretación de las facultades del gobierno central y de las provincias. La comisión me ha encargado que en mi carácter de miembro informante deje bien establecido que este capítulo IV, que se titula «procedimiento judicial», se refiere, por supuesto, a aquellos casos de monopolio de carácter federal, interjurisdiccional o nacional y no a aquellos hechos locales que se cometan dentro de las provincias y que están sujetos a las leyes de procedimientos locales. Hago esta aclaración no porque sea estrictamente necesaria, sino porque ese error se ha cometido recientemente.

Sr. Corvalán. — En este artículo 18, ahora 14, habría que hacer la misma aclaración, agregando la palabra «denuncia», en el primer párrafo y en el tercero.

Sr. Presidente (Guardo). — ¿Acepta la comisión?

Sr. Graña Etcheverry. — La comisión acepta.

Sr. Presidente (Guardo). — Si no se hace otra observación, se dará por aprobado el artículo, agregándole la palabra «denuncia» antes de «querella», en la forma propuesta.

—Aprobado.

—En discusión el artículo 19, ahora 15.

Sr. Cooke. — Quiero preguntar si las denuncias se «deducen».

Sr. Beretta. — Las denuncias se formulan.

Sr. Cooke. — Entonces no puede decir «deducción de la querella o denuncia».

Sr. Decker. — Sería conveniente reconsiderar los artículos en los cuales se ha incurrido en ese error de técnica.

Sr. Albrieu. — No es un error grave; es un error de léxico.

—No haciéndose observación, se da por aprobado el artículo 19, ahora 15.

—En consideración el artículo 20, ahora 16.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — En el artículo 20 debe cambiarse la referencia a los artículos 18 y 19 por los artículos 14 y 15, de acuerdo con la nueva numeración.

Sr. Graña Etcheverry. — Hago notar que en la disidencia parcial se dice que en el artículo 20 deben substituirse las palabras «Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas», por las que luego se expresan. Esa referencia al artículo 20 se debe a un error de imprenta.

—No haciéndose observación, se da por aprobado el artículo 20, ahora 16.

—En consideración el artículo 21, ahora 17.

Sr. Graña Etcheverry. — También en este artículo debe substituirse la expresión «La Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas», por «el Poder Ejecutivo o el órgano administrativo», etcétera.

Sr. Orozco. — ¿Cómo quedaría?

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — Artículo 21, ahora 17: «En todo proceso judicial por delitos reprimidos por esta ley, el Ministerio Fiscal deberá poner los hechos denunciados en conocimiento del Poder Ejecutivo o del órgano en que delegue las funciones de que tratan los artículos 8º y 9º, a los efectos de la intervención en el proceso.»

—Se aprueba.

—Sin observación se dan por aprobados los artículos 22, 23, 24, 25 y 26, ahora 18, 19, 20, 21 y 22 respectivamente.

—En consideración el artículo 27, ahora 23.

Sr. Graña Etcheverry. — Quedaría suprimido, porque se refiere a la Oficina Federal de Investigaciones Antimonopolistas, que ha desaparecido.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar el artículo 27, ahora 23; si la Honorable Cámara quiere suprimirlo, deberá votar por la negativa.

—Resulta negativa de 65 votos; votan 79 señores diputados, con quórum de 80 señores diputados.

Sr. Presidente (Guardo). — Está en consideración el artículo 28, ahora 23.

Sr. Graña Etcheverry. — Correspondería previamente votar el artículo que he propuesto en substitución del artículo 27, que es el 16 de la sanción del Honorable Senado.

Sr. Cooke. — Pido la palabra.

Con respecto al artículo 16 sancionado por el Senado, que viene a ser el 27 de la disidencia, yo ya he manifestado mi opinión, sin que los argumentos dados en este recinto hayan hecho variar mi criterio.

Es exacto que en los Estados Unidos de Norte América hay una disposición similar en la ley

Webb Pomerene que, combinada con la Edge Act, contribuía a la financiación de monopolios en los países más débiles económicamente. Pero también es exacto que en este país constantemente estamos invocando el imperialismo yanqui. Entonces, si criticamos una disposición de esta naturaleza, criticada aún en Estados Unidos, no es posible que sancionamos un texto que nos convierta a nosotros en imperialistas.

Como soy antiimperialista para otros países, lo soy también para la Argentina con relación a las demás naciones. (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*)

Sr. Ravignani. — Pido la palabra.

Al tratar en general el despacho me he detenido especialmente en el artículo 16 de la sanción del Senado.

Me permito llamar a la reflexión a los señores diputados sobre la enormidad que significaría la incorporación de este artículo, que enervaría totalmente la ley por un lado y, por otro, entregaría a una repartición del Estado, cualquiera fuera su categoría, el poder tremendo de permitir la organización de monopolios, sea cual fuere el destino que se les quiera dar.

Estamos sancionando una ley contra los monopolios, y si sancionamos este artículo le quitaremos todo el valor moral que la ley tiene.

Sr. Peña Guzmán. — Pido la palabra.

Voy a solicitar reconsideración para introducir una modificación de detalle en el artículo 22 que, como se votó apresuradamente, no tuve ocasión de proponerla en su oportunidad.

Sr. Visca. — Estamos tratando el artículo 27 de la disidencia...

Sr. Presidente (Guardo). — El señor diputado por Tucumán pidió la palabra para una reconsideración.

Sr. Visca. — Como lo reclamaba el señor diputado González Funes hace un rato, una vez aprobado el artículo 27 podrá formular su pedido de reconsideración. Cuando se está tratando un artículo en que ya han emitido sus opiniones los señores diputados, no puede suspenderse la discusión para volver a un artículo anterior por medio de una reconsideración.

Sr. Presidente (Guardo). — No obstante, el caso del señor diputado González Funes era distinto: el señor diputado por Mendoza no aceptaba que se rectificara, en tanto que el señor diputado por Tucumán pide una reconsideración.

Sr. Visca. — Me estoy refiriendo a la aplicación de una disposición reglamentaria.

Sr. Peña Guzmán. — Solicitaré la reconsideración oportunamente.

Sr. González Funes. — Tiene razón el señor diputado. Será mejor adoptar ese procedimiento para la mejor ordenación del asunto.

Sr. Corvalán. — Pido la palabra.

El artículo 16 es criticado porque se sostiene que vulneraría el principio de la Carta Econó-

mica de las Américas, que establece la necesidad de buscar una pronta acción, por convenio entre los gobiernos, para impedir que los *cartels* u otros arreglos comerciales particulares, obstruyan el comercio internacional, sofocuen la competencia, y se interpongan a la eficiencia máxima de la producción así como para lograr precios de competencia leal para los consumidores.

Bastaría este comentario para comprender el significado de la oposición.

El artículo 16 no permite esos actos contrarios a las disposiciones de la Carta de las Américas, sino únicamente con el informe del Banco Central, como lo establece el artículo, y en defensa de la economía nacional.

Es decir, que el Poder Ejecutivo puede, en determinadas oportunidades, autorizar una actuación de las que la ley prohíbe, cuando está justificado por una razón de conveniencia pública, en relación al comercio exterior.

Puede ocurrir que otra nación, vulnerando o desconociendo disposiciones de la Carta de las Américas, realice actos de comercio contra la Argentina que merezcan represalia o simple medidas de defensa económica. Dejar abierta la puerta para combatir tal posibilidad, representa una medida de prudencia, que no merece sino el aplauso.

Por eso, pido que se apruebe el artículo.

Sr. Ravignani. — Si hay una comisión para que promueva el intercambio, ¿para qué sirve, entonces?

Afirmo que este artículo no tiene más finalidad que permitir la formación de trusts.

Sr. Orozco. — Aunque en el artículo no se dice, entiendo yo, y lo entenderá la clase trabajadora de nuestro país, que implícitamente significa que no aceptamos los monopolios y los trusts en nuestro país, pero que no aplicamos las sanciones previstas en esta ley a los monopolios o trusts para hambrear a los pueblos de América o de fuera de ella. (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*)

Por esto, suscribo las palabras del señor diputado Cooke y de los otros que han hablado para oponerse a la inclusión de este artículo. (*Aplausos.*)

Sr. Balbin. — Pido la palabra.

Con respecto a este artículo hacemos cuestión fundamental.

Bastaría remontarse a la sesión que celebró este cuerpo para considerar el Acta de Chapultepec y a las cosas que entonces se dijeron, para demostrar que no fuimos sinceros antes o no lo somos ahora. En alguna oportunidad estaríamos contrariando el espíritu de la votación.

Vamos a votar, y queremos que sea nominalmente, en contra de este artículo, para ser consecuentes con nuestra posición.

Digo a título personal, y no en nombre de mi bloque, que este artículo contiene un peligro enorme. Se ha quitado el instituto autárquico que hacía a la economía de la ley. Ahora, será el Poder Ejecutivo o el organismo que él cree. Yo sé cuál es ese organismo. El Banco Central.

El país será víctima del Banco Central, si seguimos con este régimen de legislación. ¡El Poder Ejecutivo será prisionero del Banco Central de la República!

Esta legislación así, precipitada y con tanta confianza, está encárcelando al Ejecutivo en manos del Banco Central. No es ésta la primera ley que viene, y no sé si será la última, que refiera todo al Banco Central de la República.

¿Qué institución es ésta, que todo lo puede y todo lo hace? ¿Cómo es posible que el Poder Ejecutivo, que va a poner en acción este artículo, tenga que pedir autorización al Banco Central para ponerlo en movimiento?

Es decir, que cuando el organismo que va a crear el Poder Ejecutivo aconseje que debe otorgarse un permiso de exportación, el Poder Ejecutivo empieza a declinar la autoridad; empieza a depender del permiso que le otorgue el Banco Central de la Nación.

¿Qué legislación es ésta que, sin quererlo, va coartando la autoridad que los diputados quieren darle al Poder Ejecutivo?

Ya ha penetrado el Banco Central en el crédito de la República, nacional y provincial. Ahí está la provincia de Buenos Aires que dentro de pocos días dará el ejemplo de ver sometido su banco. Ahora le entregamos al Banco Central el resorte fundamental de esta ley de antitrusts. Lo prohíbe la Nación, pero lo tolerará el Banco Central. Yo no digo para hacer malos negocios; pero va a ser tentadora la oportunidad que va a tener el banco. Si la mayoría piensa votar este artículo haga confianza en el Poder Ejecutivo, que sea éste quien resuelva si se otorgan o no estos permisos de exportación.

Sr. Graña Etcheverry. — Lo dice el texto de la ley.

Sr. Albrieu. — Dice «previo informe». No quiere decir que el Poder Ejecutivo siga el informe.

Sr. Balbin. — Supongamos al Banco Central dando un informe contrario. ¿Cómo va a supeditarse la voluntad e iniciativa del Poder Ejecutivo a un informe que está en sus manos aceptar o no? Si el banco es un mecanismo del Estado informará por vía oficial. Comprendo que el Poder Ejecutivo cuando tome sus medidas pida opinión de sus reparticiones, pero no lo pongamos en la ley, si es resorte del gobierno, porque vamos a dejar que el Poder Ejecutivo esté sometido a un informe del Banco Central.

Sr. Graña Etcheverry. — Entiendo que del hecho de que el banco informe previamente acerca de la naturaleza de la asociación o amalgama de capitales, no se sigue, necesariamente, que el Poder Ejecutivo deba acatar la opinión del Banco Central, sino que el informe será simplemente ilustrativo.

Sr. Balbin. — Puede el Poder Ejecutivo disponer, si considera necesario, el informe. El banco es un mecanismo del Estado; no pongamos, entonces, aquí, la necesidad de pedir el informe, que, en definitiva, va a constituir al banco en árbitro de la situación.

Sr. Baulina. — Es una *capitis diminutio* para el Poder Ejecutivo.

Sr. Balbin. — Es una observación que hago al artículo, en forma parcial; pero estamos en contra de todo el artículo, porque vulnera el principio que esta Cámara ha sostenido al ratificar el Acta de Chapultepec, y se transforma en una ley que, en definitiva, protege al capital.

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por Buenos Aires.

Sr. Visca. — Es evidente que la elocuencia del señor diputado presidente del bloque de la Unión Cívica Radical tiene a veces influencia decisiva en el planteamiento de los debates que vienen desarrollándose en esta Cámara.

Ha presentado, no hace muchos días, el sector de la oposición la cuestión constitucional de la división de los poderes, y ahora, de las palabras del señor diputado parecería desprenderse que esa división no existe, porque ha afirmado que al presidente de la República el Banco Central lo está encarcelando y va a precipitar no sé qué hecatombe.

El Banco Central es un organismo creado por ley y por un decreto ley que será ratificado —tengo entendido— por la mayoría solidaria con el Poder Ejecutivo. Sus autoridades son designadas por el Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado. Decir, como lo señala el señor diputado, que el Banco Central tenderá a sofocar la política económica del país, que está desarrollando el Poder Ejecutivo con el Congreso de la Nación, es llevar el aspecto constitucional de este problema a un terreno que no corresponde. Como lo ha manifestado el señor diputado Graña Etcheverry, un informe del Banco Central al Poder Ejecutivo podrá o no ser tenido en cuenta; pero tampoco creo que se vaya a crear por este artículo un organismo o un sistema que tienda a establecer lo que ha señalado con demisada exageración, me parece, el señor diputado Orozco. No creo que el señor presidente de la República, ni los que puedan venir sean del color político que fueren, dejarán de consultar los sentimientos y los intereses del pueblo argentino, ni irán a ponerlos frente a los de los otros pueblos del mundo.

Por estas razones voy a votar afirmativamente el artículo 27, ahora 16, en la forma que propone la minoría de la comisión.

Sr. Balbin. — Deseo hacer una pequeña aclaración en el sentido de que el señor diputado me hace decir una cosa que no he dicho con respecto a los poderes. Muy al contrario: yo he hecho la defensa de los poderes.

Sr. Visca. — Pero le aseguro al señor diputado que no lo va a consentir ningún Poder Ejecutivo que se sienta constitucionalmente firme.

Sr. Balbin. — Es que con estas concesiones que se están otorgando así, graciosamente, al Banco Central, va a transformar a la economía en prisionera del Banco Central.

Sr. Visca. — En el concepto del señor diputado.

Sr. Balbin. — Así es.

Sr. Albrieu. — Tomando las palabras, que tienen algo y mucho de verdad, del señor diputado de la oposición, en lo que respecta a crear la obligatoriedad del informe, quiero expresar que el Poder Ejecutivo puede hacerse asesorar por este organismo técnico como por cualquier otro; pero no podemos poner como una condición sine qua non el que tenga forzosamente que solicitar el informe del banco.

Sugeriría, pues, a la minoría de la comisión que acepte la supresión del último párrafo de este artículo que dice: «lo que será establecido previo informe del Banco Central de la República Argentina», con lo cual no supeditamos a la necesidad de que el Poder Ejecutivo solicite ese informe.

Sr. Graña Etcheverry. — Pido la palabra.

En el curso del debate alrededor de este famoso artículo 16 de la sanción del Senado, se ha manifestado que carecería esta Cámara de ética al incluirlo en la ley, por cuanto es violatorio de la Carta Económica de las Américas, opinión ésta que ha sido expresada por los señores diputados Baulina y Ravignani.

Entiendo que no ha habido de parte de esos dos señores diputados intención de asignarnos falta de ética a los firmantes de la disidencia parcial, porque sé que ello no cabe dentro del espíritu caballeresco de los señores diputados, ni sería admitido por el nuestro.

Sr. Ravignani. — He dicho la ética de la ley, no del señor diputado, que es distinto.

Sr. Graña Etcheverry. — Reconozco su caballerosidad, señor diputado.

Si nosotros hemos incluido este artículo, es porque no hemos encontrado que él vulnerara el principio 4º de la Carta Económica de las Naciones Unidas y porque entendemos que del texto de ese artículo 16 no surge necesariamente la posibilidad de formación de *cartels* que obstruyan el comercio internacional, que so-

foquen y se interpongan a la eficiencia máxima de la producción, etcétera.

En lo que se refiere a la objeción hecha por el señor diputado Balbin, insisto en que el Poder Ejecutivo o el organismo encargado de la aplicación de esta ley, que no va a ser precisamente el Banco Central, como creía el señor diputado, según lo he entendido yo...

Sr. Balbin. — He dicho que es sospecha mía.

Sr. Graña Etcheverry. — No es así, señor diputado. La ley se lo está acordando a otro organismo. En ese sentido quiero decirle, para que vea la buena fe con que trabaja este sector, que no habría ningún inconveniente en suprimir en todos los artículos, si se deseara reconsiderarlos, la parte que se refiere al Poder Ejecutivo o al organismo que él determine y decir en su lugar «Dirección de Vigilancia y Contralor de Monopolios, dependiente de la Secretaría de Industria y Comercio». Entiendo que debe quedar tal como está para evitar una pérdida mayor de tiempo; pero lo cierto es que no se sigue la necesidad de que el Poder Ejecutivo tome sus decisiones de acuerdo con el informe que presente el Banco Central. Tampoco habría inconveniente —y en este sentido mi distinguido colega el doctor Beretta opina como yo— en aceptar la modificación propuesta por el señor diputado Albrieu. Nosotros vamos a mantener la inclusión del artículo 16 en el texto de la ley, aceptando la modificación propuesta por el señor diputado Albrieu para que quede establecido fuera de toda duda que la decisión de los organismos asesores no tendrá ningún valor de imperio frente a la decisión que tome el Poder Ejecutivo.

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Cooke. — No voy a repetir ni a reeditar ninguno de los argumentos que he hecho yo o que han formulado otros diputados en contra del artículo, pero solamente planteo un interrogante a los diputados que lo sostienen.

Si el artículo tiene por objeto defender la economía nacional y eximir de las disposiciones de la ley a los convenios, pactos, combinaciones o fusiones, con finalidad de actuar en defensa de la economía nacional, ¿por qué establecer que sean los que actúen en el extranjero? Si no hay el propósito de una acción de carácter imperialista sino simplemente el de actuar en defensa de la economía nacional exclusivamente, ¿por qué este artículo no dice que también será para toda clase de defensa? Porque a veces podrá ser necesario defender la economía nacional por medio de combinaciones de tipo que actúen dentro del territorio de la República. Si los señores diputados hubiesen propuesto un artículo de esta clase, yo habría estado tal vez a favor o en contra, pero por lo menos vería congruencia desde que se quiere defender la economía

nacional; pero de acuerdo al artículo que han propuesto se defendería la economía nacional por medio de convenios de este tipo solamente para actuar en el extranjero. Esta es la situación irritante que quiero dejar sentada en el Diario de Sesiones.

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Frondizi. — Señor presidente: por una circunstancia de orden personal, estuve ausente del debate al considerarse en general este proyecto de ley. Por eso, no tenía el propósito de intervenir en la discusión en particular, sin embargo lo hago en este caso pues me parece que la Cámara está frente a una situación jurídica sumamente grave.

No puede esta Cámara tomar la responsabilidad de votar un artículo como el que se ha propuesto. Se admite la formación de convenios, pactos, combinaciones, amalgamas o fusiones de capitales cuya finalidad sea dedicarse exclusivamente al comercio exterior.

Interesa destacar que se admite la formación de un trust o de un *holding*, agregando que será exclusivamente para el comercio exterior.

Yo pregunto a los diputados que defienden este artículo: ¿qué es lo que va a exportar ese trust o ese *holding*? Va a exportar materia prima o artículos manufacturados, producidos dentro del país y, en consecuencia, antes de exportarlos, tendrá que comprarlos a los productores argentinos. De manera que, en definitiva, ese trust, en el acto de comprar los artículos nacionales, estará actuando sobre la economía interna.

Varios señores diputados. — Así es.

Sr. Frondizi. — Será inútil que el artículo hable de que se dedicará «exclusivamente» al comercio exterior, porque yo no entiendo cómo una organización comercial puede exportar sin previamente comprar dentro de nuestra propia economía.

La segunda observación que tengo que hacer a este artículo ha sido ya indicada, en cierto modo, por el señor diputado Orozco.

Evidentemente que en el choque de la economía nacional con las economías de otros países, estos consorcios, pactos o combinaciones no tendrán eficacia cuando enfrentan economías de países altamente industrializados o con finanzas sumamente firmes. De modo, pues, que estos organismos tendrán poca eficacia cuando estén en pugna con los intereses de países como Estados Unidos, Inglaterra y otros del continente europeo. El resultado será que la Argentina pretenderá descargar el peso de los errores económicos y financieros que se cometen, sobre los países con desarrollo industrial más bajo que el nuestro, y nosotros sabemos que esos países con desarrollo industrial más bajo que el nuestro son especialmente los de Sudamérica. De

donde vendríamos a concluir que nuestras dificultades y errores los descargaríamos sobre naciones ante las cuales estamos alardeando todos los días una solidaridad de tipo político, para terminar hoy pretendiendo que esos pueblos hermanos carguen con nuestras dificultades. (*¡Muy bien! ¡Muy bien!*)

Yo he defendido desde esta banca, y continuaré defendiendo todos los días que sean necesarios, la estructuración de una fuerte economía nacional, pero no hagamos esa economía sobre el hambre y sobre la sed de esas masas de pueblos hermanos. Hagámoslo desarrollando nuestra capacidad industrial, elevando el nivel de vida de nuestro propio pueblo trabajador, abriendo posibilidades para que nuestro progreso material se desarrolle sin trabas y evitando que los países que pretendan contener ese desarrollo graviten en la acción política y económica del país. Para ello es preciso destruir los monopolios privados bajo todas sus formas. (*¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.*)

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por La Rioja.

Sr. Albrieu. — La brillante palabra del señor diputado Frondizi nos ha llamado también a nosotros a la reflexión, pero denotan un cierto pesimismo con respecto a nuestra economía. No creo que este año o los venideros podamos estar en una situación tan de desventaja respecto de los países de fuerte economía como para no poder defendernos en cierta medida; y a lo único que tiende este artículo —en mi concepto— es a dar armas al Poder Ejecutivo para cuando sea necesario y operante su aplicación en defensa de nuestros intereses económicos.

No quiere decir de ninguna manera que este precepto vaya a aplicarse o a tener realidad en los hechos. Simplemente se deja en manos del Poder Ejecutivo esta atribución para el caso fortuito de que sea necesario ponerlo en movimiento para defender nuestra economía contra los países fuertes, o aun cuando esa penetración económica venga desde un país débil por medio del imperialismo de grandes capitales que siempre sientan sus bases directivas también en países débiles para disfrazar sus verdaderas intenciones y procedencia.

Sr. Frondizi. — Me permite el señor diputado...

La defensa de la economía nacional en esos casos será función de los poderes del Estado o de organismos productores. Lo que es extraordinario es que cuando se anuncia al país una política de nacionalización, la defensa de nuestra economía se la entrega a amalgamas de capitales privados, a los que se pretende elevar a la jerarquía de órganos de Estado.

Sr. Albrieu. — Aun más, señor presidente: resultaría contrapuesto que mientras estamos sosteniendo por un lado que se dé absoluta libertad a la iniciativa privada, a la propia defensa de

nuestras industrias, de nuestros capitales organizados o dirigidos por el Estado, sin llegar al estatismo, estamos por otro lado prohibiendo que esos mismos capitales y esas mismas industrias nuestras puedan defenderse en el exterior. No creo que este artículo, y así lo espero, tenga necesidad de aplicarse nunca, pero no debemos dejar tampoco desarmado al propio país, sin que pueda defenderse de la penetración de capitales imperialistas extranjeros.

Sr. Frondizi. — Señor diputado: yo desearía equivocarme, pero creo que este organismo económico, esta institución de *holding* o de trust de capitales privados descargará a su hora todo el peso sobre la economía interna para explotar al productor nacional.

Sr. Albrieu. — En ese caso ¿por qué piensa el señor diputado que el Poder Ejecutivo va a permitir que la expoliación venga a nuestros productores? Son los mismos productores nuestros que pueden formar el trust.

Se hará con ciertas condiciones, por eso se deja la facultad en manos del Poder Ejecutivo; y aun más, se hará con informe del Banco Central. Vale decir, que van a estar defendidos nuestros productores y nuestros trabajadores, porque tendrán organismos que los defiendan, organismos estatales que, por otra parte, ya están en funcionamiento. Pero no podemos dejar desguarnecido al Estado y a los capitales privados nuestros ante la penetración de la economía dirigida de otro país.

Sr. Presidente (Guardo). — Tiene la palabra el señor diputado por la Capital.

Sr. Beretta. — Algunos señores diputados dejaron constancia de su manera de pensar contraria al artículo que está a consideración de la Honorable Cámara. Por mi parte, quiero dejar constancia que los que hemos sostenido ese artículo hemos tenido una conciencia clara del móvil que el mismo persigue.

En primer lugar, voy a manifestar lo siguiente. Se habló acá esta tarde que Estados Unidos, en materia de monopolio es, podríamos decir, la nación que más ha aguzado la materia y hasta se la ha tomado en algunos casos, de ejemplo. Se ha dicho también que Estados Unidos tiene una ley con una disposición igual a la que consideramos. Existe, entonces, en Estados Unidos una ley similar al contenido del artículo 16.

El señor diputado Ravignani dijo con respecto a este artículo, que le parecía que él involucraba el espíritu fenicio. No sé si lo he interpretado.

Sr. Ravignani. — Es exacto, señor diputado, y lo refirmo.

Sr. Beretta. — Bien; yo creo que no involucra ningún carácter fenicio. Creo que debemos ser altamente espiritualistas e idealistas, sí, pero también debemos tener en cuenta la realidad. He escuchado ayer al plantearse la soli-

daridad a Guatemala y hoy al considerar este artículo, algo así como una especie de demagogia en el orden internacional, pues se saca a menudo a relucir el argumento de los pueblos débiles o al hambre de los otros pueblos, pero yo creo que en esto sostenemos un criterio sanamente argentino, antes que todo y que nadie defendiendo los intereses de los trabajadores argentinos.

Sr. Zara. — Esta medida es para los capitalistas.

Sr. Beretta. — Ahora vamos al asunto.

Sr. Frondizi. — Siempre la trustificación del capital privado es contraria a los intereses de los trabajadores.

Sr. Beretta. — En seguida le voy a contestar, señor diputado.

Quiero decir que hemos sostenido esto porque consideramos que contiene una medida altamente argentina, porque debemos defender antes que todo y que nada a la clase productora argentina.

El señor diputado Balbin nos dijo esto, que yo no quisiera dejar pasar por alto: Cuando nosotros aprobamos las Actas de Chapultepec, o fuimos sinceros entonces o no somos sinceros ahora. ¿He recogido sus palabras, señor diputado?

Sr. Balbin. — Exactamente.

Sr. Beretta. — Quiero decir yo, que he suscrito el despacho que se aprobó en esta Honorable Cámara, que hemos sido perfectamente sinceros entonces y lo somos también ahora. ¿Dónde está nuestra insinceridad? ¿Qué dicen las Actas de Chapultepec en lo que respecta al comercio internacional?

Las actas son recomendaciones que tienen su valor moral, sí, pero antes que todo y que nada —se ha dicho aquí, en la Cámara, y se dijo bien— está la defensa plena y absoluta de nuestra soberanía en los órdenes económico, político y jurídico. Las Actas de Chapultepec dicen al respecto lo siguiente: Cooperar para la adopción general de una política de colaboración económica internacional que elimine los excesos a que puede conducir el nacionalismo económico, evitando la restricción exagerada de las importaciones, etcétera.

Y yo pregunto ¿vamos nosotros a aplicar el artículo que está a consideración de la Cámara de Diputados, para aquellos países que no apliquen una ley similar? No, señor presidente. Vendrá el acuerdo respectivo; vendrá el acuerdo de las naciones y allí estaremos de acuerdo con las Actas de Chapultepec. Nosotros defendemos los intereses argentinos, pues con la nación —sea americana o sea de otro continente— con la cual celebramos los acuerdos, estaremos en un perfecto pie de igualdad. En el orden interno suprimimos el monopolio, quitamos toda traba que tienda a evitar la competencia en la producción y en el consumo, y con aquellas naciones

que sostengan el principio, estaremos listos para celebrar un acuerdo y mantenernos en un pie de igualdad.

Sr. Candiotti. — ¿En lo referente a los productos para exportar?

Sr. Beretta. — En seguida le voy a contestar.

Estamos, señor presidente, en que hemos sido perfectamente sinceros los diputados del sector mayoritario cuando nos hemos adherido a las Actas de Chapultepec y somos perfectamente sinceros en esta ocasión en que proponemos este artículo 16 que ha venido en revisión del Honorable Senado.

Sr. Frondizi. — El señor diputado ha leído una parte que no tiene nada que ver. Lea la parte que se refiere a nivel de precios y al mercado interno y al mercado externo.

Sr. Beretta. — Me jacto de mi probidad parlamentaria, y nunca voy a omitir absolutamente nada. Dígame el señor diputado la disposición que quiere que lea, que lo haré con gusto.

Sr. Frondizi. — Le pregunto si en las Actas de Chapultepec existe o no una disposición sobre el nivel de precios de productos básicos en el mercado interno y el mercado externo.

Sr. Beretta. — Pediría que me dijera cuál es la disposición para entrar a analizarla.

Sr. Frondizi. — No tengo aquí las actas.

Sr. Zara. — Existe una disposición en ese sentido, pero el señor diputado no recuerda el artículo o el acta en que figura.

Sr. Frondizi. — Si el señor diputado ha leído las actas, le pido que busque esa disposición.

—El señor diputado López Serrot pronuncia unas palabras que no se alcanzan a percibir.

Sr. Beretta. — Pido encarecidamente al señor diputado, dada la forma en que se ha desenvuelto este debate, que no volvamos a dar el espectáculo de la otra tarde.

Volvemos al argumento básico formulado por el señor diputado Frondizi. ¿El fundamental argumento cuál fué? Nos dijo lo siguiente: va a haber una conjunción de capitales y otra vez el pueblo argentino se sumirá en la miseria, porque los monopolios venderán caro el producto de los trabajadores argentinos que adquirirán barato. ¿Es así, señor diputado?

Sr. Frondizi. — He dicho, señor diputado, que ustedes admiten la formación de monopolios o de *holdings* de capitalistas privados, y sostengo clara y categóricamente que todo monopolio capitalista es contrario a la economía del país.

Sr. Beretta. — Ha modificado un poco el concepto; pero a los efectos que yo persigo, es lo mismo.

Voy a demostrar al señor diputado Frondizi —y he traído a la Cámara el asunto en forma de proyecto de resolución— cómo precisamente los propios productores argentinos pueden unirse

para exportar al extranjero y con esto se desvirtúa, señor diputado, el argumento básico de su exposición.

Sr. Frondizi. — Pero entonces no se trata de un trust de capitales, sino de una cooperativa de productores.

Sr. Beretta. — Supóngase que la cooperativa de algodoneros o tamberos, que reúnen cuantiosos capitales...

Sr. Frondizi. — ¡Qué tienen que ver las cooperativas de algodoneros con los consorcios de capitalistas!

Sr. Beretta. — ...se reúnan con el propósito de exportar sus productos. El Poder Ejecutivo que ha defendido, defiende y defenderá el producto de la clase trabajadora, no tendrá inconveniente en que haya esta clase de monopolios para ir al extranjero, porque defenderá, antes que nada, el trabajo de los productores argentinos. *(Aplausos.)*

Sr. Frondizi. — Permítame, señor diputado...

Lo que aquí se autoriza no es la fusión de los productores, sino de los capitales.

Sr. Beretta. — Hay productores que reúnen grandes capitales.

Volviendo al asunto, de ninguna manera puede decirse que el artículo respectivo venido del Honorable Senado no exprese su amplia sinceridad, cuando se sancionó, como cuando se firmaron las Actas de Chapultepec, como ahora que estamos considerando en la Cámara este artículo 16.

Sr. Zara. — ¿Me permite?

Sr. Beretta. — Sí, señor diputado.

Sr. Zara. — Las leyes deben ajustarse a la realidad actual. ¿En qué caso los productores argentinos se han organizado para la comercialización de sus productos?

Sr. Beretta. — ¿El señor diputado conoce el mecanismo de las cooperativas algodoneras?

Sr. Frondizi. — ¿Me permite, señor diputado?

Sr. Beretta. — No, porque vamos a volver a lo de la otra tarde. Perdóneme, pero quiero velar por el prestigio de nuestra Cámara.

Sr. Zara. — El señor diputado no ha contestado mi pregunta.

Sr. Presidente (Guardo). — Ruego a los señores diputados que no dialoguen.

Sr. Beretta. — Quiero dejar constancia, señor presidente, que el despacho de la minoría, al sostener el artículo venido en revisión del Honorable Senado, se ajusta a la realidad económica internacional, porque se trata de un artículo que desde el punto de vista argentino sostiene una sana doctrina a la que me permitiré calificar como la antítesis de la demagogia internacional.

Es una doctrina sanamente argentina, porque defiende los intereses de los trabajadores argentinos.

Estamos perfectamente encuadrados en una política económica argentina, dentro del con-

cepto de las Actas de Chapultepec y dentro de lo que prescribe la más alta moral, porque si así no fuera ni el Senado hubiera sancionado el artículo, ni nosotros lo habríamos aconsejado a esta Cámara en el despacho. *(¡Muy bien! ¡Muy bien! Aplausos.)*

Sr. Corvalán. — Hago indicación de que se cierre el debate.

Sr. Ravignani. — Desearía hacer una breve aclaración.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar la moción de cerrar el debate.

Sr. Frondizi. — En el artículo se habla de fusiones de capitales y no de productores. Si es eso lo que deseaban, hubieran colocado únicamente la palabra «productores».

—Se vota la moción de cerrar el debate, y resulta afirmativa de 51 votos; votan 83 señores diputados.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a votar el artículo propuesto, del que se dará lectura.

Sr. Frondizi. — Que la atienda el señor diputado...

—Hablan varios señores diputados a la vez y suena la campana.

Sr. Beretta. — Si me permite...

Sr. Presidente (Guardo). — Está cerrado el debate. Se va a dar lectura del artículo.

Sr. Beretta. — Pido a la Presidencia...

Sr. Presidente (Guardo). — Se ha cerrado el debate, señor diputado.

—Hablan varios señores diputados a la vez y suena la campana.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a leer el artículo.

Sr. Secretario (Zavalla Carbó). — Dice así: «Artículo 23. — Las disposiciones de esta ley no serán aplicables a los convenios, pactos, combinaciones, amalgamas o fusiones de capitales cuya finalidad sea dedicarse exclusivamente al comercio exterior de la República y actúen en defensa de la economía nacional.»

Sr. López Serrot. — Habla de conjunciones de capital, no de trabajadores.

Sr. Graña Etcheverry. — La comisión acepta la reforma propuesta por el señor diputado Frondizi.

Sr. Albrieu. — Propongo que se ponga «y/o» de productores.

Sr. Frondizi. — No es eso, señor diputado.

Sr. Zara. — Que se substituya la palabra «capitales» por «productores».

Sr. Graña Etcheverry. — La comisión acepta la inclusión de la palabra «productores», pero no la substitución por ella de «capitales».

Sr. Frondizi. — La comisión, recogiendo seguramente las palabras que yo pronuncié en cuanto el artículo excluía a los productores, acepta ahora la inclusión de «y/o productores».

Declaro que no estoy dispuesto a votar, bajo ningún punto de vista, la autorización de las amalgamas o fusiones de capitales, aun cuando se le agregue «productores».

Sr. Ravignani. — Yo soy de la comisión y no acepto.

Sr. Frondizi. — Si la Cámara está dispuesta a votar la autorización de convenios de productores exclusivamente, acepto. No es posible que se vote en la forma que se propone.

Sr. Presidente (Guardo). — Como se ha pedido votación nominal, la Presidencia desea saber si está suficientemente apoyado el pedido.

—Resulta suficientemente apoyado.

Sr. Presidente (Guardo). — Se va a proceder a tomar la votación nominal.

—Practicada la votación:

Sr. Secretario (González). — Sobre un quórum de 85 señores diputados han votado 44 por la negativa y por la afirmativa 41.

—Votan por la negativa los señores diputados: Alvarez (N.), Alvarez Vocos, Aráoz, Balbin, Baulina, Bertini, Bonazzola, Busaniche, Bustos Fierro, Candioti, Casal, Cooke, Cufre, del Carril, del Mazo, Dellepiane, Errecart, Fajre, Ferrer, Frondizi, Galvagni, García Quiroga, Giménez Vargas, González Funes, Lareo, Lencinas, López Serrot, Maineri, Orozco, Pastor, Peña Guzmán, Pueyrredón, Ravignani, Rodríguez de la Torre, Rojas (A.), Rubino, Santander, Tesorieri, Uranga, Vanasco, Vischi, Zanoní, Zara, Zinny.

—Votan por la afirmativa los señores diputados: Albrieu, Alvarez (J. D.), Allub, Antille, Argaña, Arias, Barreiro, Beretta, Braga, Brugnoretto, Cámara, Cámpora, Casas Noblega, Corvalán, Cuminetti Correa, Curchod, Decker, de la Torre, Díaz, Dufau, Ferrando, Garaguso, Garay, Graña Etcheverry, Marotta, Montes de Oca, Ottonello, Pasquini, Perea, Pirani, Ponce, Reynés, Rodríguez (M), Rodríguez (N. M.), Rouggier, Saravia, Sarmiento, Sarraute, Urdapilleta, Vergara, Visca.

Sr. Frondizi. — Me felicito de que los grandes capitales hayan sido derrotados.

Sr. Beretta. — Pido rectificación de la votación.

Sr. Presidente (Guardo). — Se ha pedido una rectificación de la votación.

Sr. Dellepiane. — ¿Hasta cuándo? Cada vez que pierde una votación la mayoría, pide su rectificación; ¡esto ya no se puede tolerar!

—Varios señores diputados hablan a la vez y suena la campana.

Sr. Presidente (Guardo). — Lo que se pide es una rectificación de la votación.

Sr. Rubino. — Es bueno aclarar alguna vez que la rectificación de votación sólo procede cuando haya dudas sobre el resultado de la misma; pero no porque sí. En esta votación no existe ninguna clase de dudas.

Sr. Presidente (Guardo). — Se ha pedido una rectificación. Los señores diputados sabrán, en su conciencia, cómo deben votar.

Sr. Beretta. — Puede haber alguna confusión...

Sr. Frondizi. — Es extraordinario que para salvar a los consorcios y monopolios de los grandes capitales se pretenda incluir un artículo así en la ley.

—Se retiran del recinto algunos señores diputados.

Si quieren hacer una lucha antimonopolista, expropien inmediatamente la CADE, no aprueben el convenio que le entrega el monopolio en el suministro de artículos de teléfonos a una empresa norteamericana, no acepten el acuerdo británico, especialmente en materia de ferrocarriles, en el que se garantizan elevados intereses a los capitalistas de esa nación. Frente a todas estas cosas concretas veremos quién está en favor de los capitales monopolistas y quién está en contra...

—Varios señores diputados hablan simultáneamente y suena la campana de orden.

Sr. Presidente (Guardo). — Queda levantada la sesión por falta de número en el recinto.

—Eran las 23.