

Comentarios Legislativos

LA RESTRICCIÓN A LAS LIBERTADES ECONÓMICAS O DE COMO ESTABLECER NUEVAS REGULACIONES DE CONTROL DE PRECIOS AL MARGEN DE LA LEY DE PROTECCIÓN AL CONSUMIDOR

Allan R. Brewer-Carías

El Ejecutivo Nacional, con el fin de evitar el alza indiscriminada de los precios de los bienes y servicios y con la mira de estructurar una política de precios que abarcase el universo del mercado nacional, ha establecido por Decreto-Ley N° 1717 de 31 de agosto de 1987 (*Gaceta Oficial* N° 33792 de 31-8-87), un nuevo régimen de control de precios que modifica el legalmente establecido en la Ley de Protección al Consumidor. Para ello ha recurrido, de nuevo, a la figura del Decreto-Ley dictado en base a la restricción de la libertad económica establecida en el artículo 4° del Decreto N° 674 de fecha 8 de enero de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 26746 de 8 de enero de 1962, ratificado por Acuerdo del Congreso de la República de fecha 6 de abril de 1962, publicado en la *Gaceta Oficial* N° 26821 de fecha 7 de abril de 1962. Es claro, por tanto, que por ahora, el Ejecutivo Nacional no puede dejar de recurrir a la restricción de la libertad económica para establecer medidas relativamente elementales en materia económica, lo que evidencia, una vez más, la imposibilidad de que se restablezca la libertad económica como tanto se ha prometido, sin que se establezca previamente un régimen legislativo (dictado por el Congreso, mediante Ley) que permita al Ejecutivo asumir sus tareas de control.

Este régimen legislativo, además, más que necesario es indispensable para poner orden en el enredo contralor que el Ejecutivo Nacional ha venido tejiendo con tantas regulaciones de emergencia, en las cuales se mezclan improvisaciones e ilegalidades que se han ido acumulando progresivamente.

I

En efecto, el nuevo Decreto-Ley N° 1717 de 31-8-87, como se dijo, reforma de nuevo las normas de la Ley de Protección al Consumidor, las cuales ya se habían modificado por otro Decreto-Ley, el N° 327 de 31 de octubre de 1984; y por la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios de 2 de julio de 1984 (cfr. Allan R. Brewer-Carías, "El control de precios y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", en *Revista de Derecho Público*, N° 20, Caracas 1984, pp. 100-101). Resulta necesario, por tanto, para entender el sentido de la reforma del régimen establecida en este Decreto-Ley N° 1717, exponer someramente el régimen anterior en materia de control de precios.

De acuerdo a la Ley de Protección al Consumidor, el control de precios sólo puede operar respecto de los bienes previamente declarados como de primera necesidad por el Ministerio de Fomento. Conforme a esa Ley, por tanto, era potestad del Ministerio de Fomento, primero, declarar los bienes y servicios como de primera necesidad; y segundo, luego, fijar los precios máximos de venta al público de los bienes o de la prestación de los servicios. Este régimen se modificó por la Ley que creó la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, al establecerse la necesaria intervención previa, obligatoria y vinculante de la citada Comisión, para que el Ministerio de Fomento pudiera ejercer aquellas potestades.

De acuerdo a las normas de estos textos legales, por tanto, para la regulación de precios de bienes y servicios, es necesario, en primer lugar, que el Ministerio de Fomento, previa consulta obligatoria a la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, declare determinados bienes y servicios como de primera necesidad; en segundo lugar, que el Ministerio de Fomento, previo dictamen obligatorio de la misma Comisión, establezca los "precios máximos" de los referidos bienes y servicios.

Por tanto, los bienes y servicios no declarados expresamente como de primera necesidad, no están sujetos a las regulaciones de las dos leyes mencionadas.

Ahora bien, a este régimen de control de precios que se refiere a los bienes y servicios declarados como de primera necesidad, el Decreto-Ley N° 327 de 1984 (*Gaceta Oficial* N° 33097 de 5-11-84) había agregado otro régimen de control de precios pero respecto de los bienes y servicios *no declarados* como de primera necesidad, respecto de los cuales previó un régimen de *participación* previa al Ministerio de Fomento de las modificaciones o fijaciones de precios de los mismos (art. 1).

Con posterioridad a este Decreto-Ley, en la materia fue dictado, además, otro Decreto-Ley de emergencia, el N° 1540 de 29 de abril de 1987, el cual estableció una congelación de precios por un lapso de 120 días contados a partir del 1° de mayo de 1987 (*Gaceta Oficial* N° 33.707 de 29 de abril de 1987).

Ahora bien, este régimen de regulación de precios ha sido nuevamente modificado por el Decreto-Ley N° 1717 de 31-8-87 que deroga tanto el Decreto-Ley N° 327 de 31-10-84, como el Decreto-Ley N° 1540 de 29-4-87 (art. 13), y el cual ha establecido un esquema de control de precios, que puede clasificarse en tres categorías.

En primer lugar, un régimen de regulación de precios de los bienes y servicios declarados como de primera necesidad; en segundo lugar, un régimen de control de precios de los bienes y servicios que, por su naturaleza y estructura de mercado, deben ser *controlados*; y, en tercer lugar, un régimen de control de precios de los bienes y servicios que deben ser *supervisados* por el Ministerio de Fomento.

En esta forma, *todos* los bienes y servicios quedan sometidos a control de precios, poniéndose de lado la normativa legal y estableciéndose el régimen en Decreto-Ley.

II

El primero de los regímenes de control de precios que regula el Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87 (art. 1°), es el que se refiere a los bienes y servicios que se *declaren como de primera necesidad* conforme a lo establecido en la Ley de Protección al Consumidor y a la Ley que crea la Comisión de Costos, Precios y Salarios (art. 1°), respecto de los cuales se debe aplicar el régimen de dichas leyes. Precisamente en base a ello con la misma fecha 31 de agosto de 1987, se dictó la Resolución N° 2934 del Ministerio de Fomento (*Gaceta Oficial* N° 33792 de 31-8-87), mediante la cual se declararon como de primera necesidad 43 bienes y servicios. La Resolución N° 2.934; sin embargo, no reguló los precios de los mismos, sino que se limitó a establecer que "los precios de los bienes y servicios incluidos en esta Resolución se mantendrán a los niveles autorizados y no podrán ser incrementados sin la previa autorización expresa del Ministerio de Fomento" (art. 2). Esta norma, por supuesto, no se ajusta a las previsiones de la Ley de Protección al Consumidor, que exige fijar precios máximos, y no permite "congelar" precios como lo hace esta Resolución.

Por ello, puede decirse que la Resolución ha incumplido, evidentemente, lo dispuesto en el artículo 5° de la Ley de Protección al Consumidor, y en el artículo 6°, ordinal 4°) de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, al no "establecer" en su texto "precios máximos para los bienes y servicios" que declara como de primera necesidad.

Sin embargo, este error que hace ilegal la Resolución, se comenzó a cometer por el Ministerio de Fomento al dictar la Resolución Nº 213 de 21-1-87 (*Gaceta Oficial* Nº 33.642 de 21-1-87) mediante la cual se declaró de primera necesidad una larga lista de bienes y servicios, respecto de los cuales no se fijaron precios, sino que se estableció simplemente que los mencionados bienes y servicios "se mantendrán a los precios vigentes para la presente fecha, los cuales no podrán ser incrementados sin la previa autorización expresa del Ministerio de Fomento o del Ministerio competente para fijar los mismos" (art. 2º). Este error fue de nuevo cometido por la Resolución Nº 488 de 11 de febrero de 1987 (*Gaceta Oficial* Nº 33.657 de 11-2-87) en la cual, además de declararse como de primera necesidad una serie de bienes genéricamente enumerados en el artículo 1º (los materiales de construcción, los insumos agrícolas, los aparatos electro-domésticos, los repuestos en general, los insumos para los textiles, los insumos para la medicina, los insumos para el calzado, los insumos para la industria gráfica y editorial, los instrumentos médicos y odontológicos, los insumos para el empaquetamiento y envases de alimentos y medicinas, motocicletas, motonetas, furgonetas, de todos los tipos y usos, y calzados de todo tipo), y que no está permitido en la Ley, estableció también que "las modificaciones y fijaciones de precios de los bienes a los cuales se refiere esta Resolución se efectuarán previa solicitud de los interesados que presentarán a la Dirección General de Comercio del Despacho, por lo menos con sesenta (60) días de anticipación a su puesta en vigencia" (art. 3).

En realidad, esta norma no prescribió una fijación o establecimiento de "precios máximos" de bienes, como lo exige la Ley, sino que de hecho lo que estableció fue una congelación general de precios para indeterminados bienes declarados de primera necesidad, para lo cual, sin duda, el Ministerio de Fomento no tiene competencia. En realidad, esta norma siguió la orientación reguladora que establecieron los Decretos-Leyes de congelación de precios Nos. 1.849 de 27-2-83 y 1.971 de 18-4-83, ahora derogados; pero éstos, en virtud de haber sido decretos dictados en base a la restricción a la libertad económica, podían establecer dicha congelación, lo cual, en cambio, no puede establecerse por simple resolución ministerial.

Por tanto, las Resoluciones mencionadas Nos. 213 de 21-1-87 y 488 de 11-2-87 del Ministerio de Fomento, adolecían de dos defectos fundamentales: en primer lugar, al no establecer los "precios máximos" de los bienes que en forma genérica se declaran como de primera necesidad; y, en segundo lugar, al establecer una congelación de precios no autorizada por ley o actuó con fuerza de ley alguna. Estos defectos, en nuestro criterio, viciaban las Resoluciones de ilegalidad e inconstitucionalidad, respectivamente.

En iguales vicios ha incurrido ahora el Ministerio de Fomento, al dictar la Resolución Nº 2.934 de 31 de agosto de 1987 que comentamos, y que a su vez derogó dichas Resoluciones Nº 213 de 21-1-87 y 488 de 11-2-87. Sin embargo, mientras dicha Resolución no sea revocada o anulada, como hemos señalado, ha establecido una congelación de hecho de precios, de 43 bienes y servicios, respecto de lo cual debe observarse lo siguiente:

En primer lugar, al declararse dichos bienes y servicios como de primera necesidad, ello debería significar que antes de la Resolución, no lo eran, por lo que no debían estar sometidos a regulación de precios ni a precios máximos oficialmente fijados. Ello, sin embargo, aparentemente no es así. De lo contrario, los precios fluctuaban de acuerdo al mercado y conforme a los precios fijados por los productores, los cuales debían notificar las modificaciones o fijaciones de precios al Ministerio de Fomento, con 60 días de anticipación a su puesta en vigencia (art. 1, Decreto-Ley Nº 327 de 12-10-84), estando sólo de por medio la congelación general de precios establecida en el Decreto-Ley Nº 1.540 de 29 de abril de 1987 por 120 días.

En segundo lugar, al declararse los referidos bienes y servicios como de primera necesidad, y congelarse de hecho los precios de los mismos, ello se ha hecho al nivel de los que habían sido "autorizados" conforme al régimen de las Resoluciones precedentes N° 213 de 21-1-87 y N° 488 de 11-2-87; y si no había habido aumento de precios "autorizados" conforme a las mismas, por la congelación que a su vez ellas establecieron, los precios de los bienes y servicios que deben mantenerse serían los que estaban "vigentes" para el momento en que se dictaron (enero y febrero de 1987), es decir, los que había establecido la empresa libremente.

En todo caso, de acuerdo a la Resolución N° 2.934, los precios de los bienes que se declaran como de primera necesidad deben mantenerse a "los niveles autorizados" y no podrán ser incrementados sin la previa autorización expresa del Ministerio de Fomento. Establece así, además, el artículo 2° de esta Resolución un nuevo régimen de "autorización" para incrementar precios que no está previsto en la legislación, pues lo que se regula es la fijación o regulación de precios.

III

El segundo de los regímenes de control de precios que regula el Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87 es el que se refiere a los bienes y servicios que, si bien no se consideran como de primera necesidad y no están, por tanto, sometidos a régimen de la Ley de Protección al Consumidor y al de la Ley que crea la Comisión de Costos, Precios y Salarios, se considera que deben ser controlados por el Ministerio de Fomento.

Este régimen se regula en el artículo 2° del Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87 el cual, sin duda, altera la regulación de las leyes citadas, al prever lo siguiente:

Artículo 2°. El Ministerio de Fomento dictará las resoluciones donde señalará los bienes y servicios que por su naturaleza y la estructura de mercado deben ser controlados, los cuales requerirán autorización del mencionado despacho para la fijación y aumento de sus precios, según el procedimiento que se señala en el presente decreto.

En esta forma se crea un nuevo régimen de control y una nueva categoría de bienes y servicios sujetos a control de precios: aquellos que sin ser de primera necesidad, se considere que "por su naturaleza y la estructura de mercado *deben ser controlados*", y dicho control se establece conforme a la siguiente modalidad:

En primer lugar, el Ministerio de Fomento debe dictar Resoluciones señalando los mencionados bienes y, a tal efecto, con la misma fecha del Decreto-Ley N° 1.717 de 31-8-87, el Ministerio de Fomento ha dictado la Resolución N° 2.935 de 31-8-87, sometiendo una lista de 86 bienes y servicios a la necesidad de obtener una autorización de la Dirección General Sectorial de Comercio, para la fijación o aumento de los precios de los mismos.

En segundo lugar, una vez hecho lo anterior, la fijación y aumento de precios de dichos bienes y servicios sólo puede hacerse cuando lo autorice el Ministerio de Fomento.

De acuerdo al artículo 3° del Decreto-Ley, la autorización para la fijación o aumento de precios de dichos bienes y servicios "controlados", debe ser solicitada con sesenta (60) días hábiles de anticipación a su puesta en vigencia y debe estar acompañada de todos los documentos, recaudos e informaciones que requiera el Ministerio de Fomento, de conformidad con los formularios o instructivos que establezca.

El Ministerio de Fomento, durante el mencionado lapso, debe contestar la autorización solicitada, aprobándola, negándola o fijando el precio del bien o servicio.

No establece la norma, si dicha autorización debe o no ser publicada en la *Gaceta Oficial* y si la misma debe revestir o no forma de Resolución, lo cual evidentemente es otra falla formal que debe ser subsanada, en beneficio de la seguridad jurídica y de la protección al consumidor.

IV

El tercero de los regímenes de control de precios de bienes y servicios que regula el Decreto-Ley Nº 1.717 de 31-8-87, se refiere a *todos* los bienes y servicios no incluidos en los dos regímenes anteriores que el Decreto-Ley establece, que "serán supervisados" por el Ministerio de Fomento. El régimen de la supervisión, en cuanto a los precios de dichos bienes y servicios, consiste en que requerirán, para toda fijación o aumento de precios, de una participación ante la Dirección General Sectorial de Comercio del Ministerio de Fomento, hecha por los productores e importadores de bienes o por quienes presten los servicios, por lo menos con treinta (30) días hábiles de anticipación a su puesta en vigencia (art. 4).

En esta forma, se completa la modificación por Decreto-Ley al régimen de la Ley de Protección al Consumidor.

V

Aparte de establecer estos tres regímenes de control de precios, dos de ellos al margen de la Ley de Protección al Consumidor, el Decreto-Ley Nº 1.717 de 31-8-87 establece otras normas comunes y complementarias que deben destacarse:

En primer lugar, se prevé expresamente que se exceptúan de las disposiciones del Decreto-Ley, la fijación de precios mínimos a nivel de productores agrícolas y los casos en que se trate de disminuciones de precios de bienes y servicios (art. 10).

En segundo lugar, se atribuye potestad al Ministerio de Fomento para incluir o excluir, a los distintos bienes y servicios, de cualquiera de las categorías anteriormente establecidas (art. 5).

En tercer lugar, se establece que el Ministerio de Fomento podrá requerir de los productores, fabricantes, importadores, distribuidores y prestadores de servicios, informe pormenorizado de la estructura de costos, parámetros de calidad y productividad y las condiciones generales de comercialización de cualquier bien que produzcan o comercialicen o servicios que presten, sean éstos declarados o no de primera necesidad (art. 6).

En cuarto lugar, se ha establecido un régimen sancionatorio propio y distinto al previsto en la Ley de Protección al Consumidor, al prescribirse lo siguiente:

Artículo 9. Las infracciones al presente Decreto y a las disposiciones que se dicten en su ejecución, serán sancionadas por el Ministerio de Fomento, a través de la Superintendencia de Protección al Consumidor, en la siguiente forma:

- 1) Multas entre Un Mil Bolívares (Bs. 1.000,00) y Quinientos Mil Bolívares (Bs. 500.000,00).
- 2) Cierre del establecimiento hasta por seis (6) meses. Para la imposición de las sanciones, se seguirá el procedimiento establecido en la Ley de Protección al Consumidor y se atenderá a la gravedad de la falta y a la dimensión económica del negocio, empresa o explotación.

Por último, en quinto lugar, se establecen además, dos normas generales de protección al consumidor, en la siguiente forma:

Artículo 7. El acaparamiento y cualquier forma de especulación serán sancionados administrativamente en los términos establecidos en el presente decreto.

Artículo 8. La calidad y cantidad de las diferentes unidades de bienes, así como los plazos de venta y descuentos vigentes para el 1º de septiembre de 1987, no podrán alterarse en perjuicio de los consumidores.

VI

El Decreto-Ley establece un régimen transitorio en los siguientes aspectos:

En primer lugar, en cuanto a las solicitudes de fijación y modificación de precios de bienes y servicios que se hubieran presentado al Ministerio de Fomento, de acuerdo con el Decreto 327, de fecha 31 de octubre de 1984, y la Resolución N° 488, del Ministerio de Fomento del 11 de febrero de 1987, y que no hubiesen quedado aprobadas para la fecha del Decreto-Ley, se prevé que deberán *tramitarse nuevamente* de acuerdo a la categoría en que hayan quedado ubicados dichos bienes y servicios, según los artículos 1º, 2º y 4º, del Decreto (art.11).

En segundo lugar, el Decreto-Ley establece una congelación de precios respecto de los bienes y servicios cuyos precios hubiesen sido fijados o modificados entre el 1º de enero de 1987 y la fecha de entrada en vigencia del Decreto-Ley, estableciendo que no pueden introducirse, respecto de los mismos, nuevas solicitudes y participaciones de aumentos de precios, hasta el 31 de diciembre de 1987 (art. 12).

En esta forma, una vez más, la ausencia de un adecuado instrumento legislativo que permita al Ejecutivo Nacional asumir sus deberes de control de precios, ha provocado que se recurra nuevamente a la restricción de la libertad económica existente desde 1961, para regular la economía, e incluso, modificar por decreto-ley, leyes dictadas por el Congreso.