

UN MONOPOLIO DE FACTO: MERCADO DEL AZÚCAR EN COSTA RICA

Lic. Vicente Calatayud Ponce de León

3



INSTITUTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LIBERTAD
ULACIT



INSTITUTO DE
POLÍTICAS PÚBLICAS
Y LIBERTAD

ULACIT

Presentación

Uno de los objetivos principales del Instituto de Políticas Públicas y Libertad de Ulacit consiste en realizar investigaciones sobre diferentes mercados que presentan distorsiones monopólicas que no sólo limitan la libre competencia tutelada constitucionalmente, sino que, finalmente, tienen efectos negativos sobre la población, especialmente la más pobre.

En el marco de una investigación más amplia sobre el mercado del azúcar en Costa Rica que actualmente realiza el Instituto, en este tercer número de la serie Análisis, el Jurista Vicente Calatayud, profesor de Derecho Privado de Ulacit, sistematiza el marco legal de este mercado. El análisis hace un recorrido histórico de la evolución del marco jurídico e institucional de esta importante actividad económica en el país, enfatizando en la regulación más reciente, contrastándolo con los principios constitucionales que garantizan la libre competencia.

Con este análisis jurídico, junto al análisis económico que pronto se publicará sobre el mercado del azúcar, Ulacit pretende incidir en el debate público nacional para valorar el impacto que tiene sobre las personas más pobres la regulación monopólica de esta actividad económica.

Marianela Núñez Piedra
Vicerrectora de Asuntos Académicos
ULACIT

UN MONOPOLIO DE FACTO: MERCADO DEL AZÚCAR EN COSTA RICA.

*Lic. Vicente Calatayud Ponce de León**

Resumen

En el presente documento se examinan, con carácter general, los aspectos legales y regulaciones vigentes en la producción, distribución y comercialización del azúcar de caña en Costa Rica, al tiempo que mediante un análisis del marco jurídico vigente en el país afirmar como conclusión la existencia de un virtual monopolio en ese sector ejercido por la entidad Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), tanto en la adquisición del producto como en la distribución y comercialización del azúcar.

Palabras clave

Azúcar, caña, comercialización, distribución, elaboración, monopolio, regularización.

Key words

Sugar, cane, commercialization, distribution, processing, monopoly, regularization

* Abogado, profesor investigador en el Instituto de Políticas Públicas y Libertad (IPPL) de la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT) y profesor de Derecho de Obligaciones en la Facultad de Derecho de esta Universidad.

1. INTRODUCCIÓN

El presente artículo aborda un hecho que a menudo se produce en bastantes países y que no supone otra cosa que la disociación que puede existir entre el espíritu y la letra de las normas jurídicas con la realidad que ofrecen los hechos cotidianos en las sociedades, cualquiera que sea su índice de desarrollo económico y social.

Por un lado, la Constitución Política de la República, que es la ley de mayor jerarquía en el orden de prelación de las normas, establece una terminante prohibición de los monopolios privados, así como de cualquier acto, aunque tuviera origen en una ley, que pueda amenazar o limite la libertad de comercio, agricultura e industria (artículo 46). Y, sin embargo, de otro lado, a través de una norma de las denominadas por la doctrina de “cobertura” (Albaladejo, 1970, p.100), cual es la Ley N° 3579, Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña, que creó la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), esa entidad controla la mayoría de los mecanismos de adquisición, producción y comercialización del producto final más relevante del proceso de utilización de la caña, que además, como alimento básico, constituye un producto de primera necesidad.

No es cuestionable que cuanto más avanzado es el curso democrático de un país, más coincidente será su ordenamiento jurídico con la real efectividad del contenido de sus leyes. Por el contrario, si los objetivos pretendidos por el cuerpo legislativo quedan desvirtuados en su aplicación práctica, ello puede suponer una disminución del sistema de libertades individuales, el cual supone un valor reconocido por cualquier sistema serio de naturaleza democrática.

Incluso, al desvirtuarse el sistema, puede llegar a producirse en muchos casos la figura del llamado “fraude de ley”, respecto al cual, Calatayud (2013), expresa que de aceptarse esta situación, se daría por bueno el viejo e irónico adagio de que ‘hecha la ley, hecha la trampa’ (p. 100), añadiendo el autor lo siguiente:

El artículo 20 del Código Civil recoge un concepto jurídico que si bien no estaba ausente ni en la jurisprudencia ni en la doctrina, no había sido tratado específicamente en la antigua redacción del Código. He ahí la configuración general de dicho concepto: “Los actos realizados al amparo del texto de una norma, que persigan un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico, o contrario a él, se considerarán ejecutados en fraude de la ley y no impedirán la debida aplicación de la norma que se hubiera tratado de eludir”. (p. 100).

En sentido amplio —dice López (2006)— se defrauda a la ley

cuando se elude su cumplimiento sin adoptar una conducta contraria al contenido de la norma, pero violentando su espíritu y finalidad. Se dan una serie de actos aisladamente válidos que, bajo su aparente legalidad, violan el contenido y el fin del precepto en el que se amparan porque persiguen un resultado prohibido por el ordenamiento jurídico. En tales casos, se habla de fraude de ley pues cobijándose en una serie de normas de hecho, se logra precisamente contravenir una de ellas cuya aplicación no se desea (p. 77).

Asimismo, la situación que presenta LAICA contraviene precisamente la norma creada por la Ley N° 7472, de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, como después se analizará. Es decir, por medio del sistema de integración de las normas que es el vigente en Costa Rica, “el principio esencial es la libre competencia y cualquier medida que contribuya a falsear, limitar, reducir o alterar la competencia debe ser interpretado restrictivamente” (López, 2006, p. 113).

2. ANTECEDENTES

En el pasado año 2015 se conmemoran setenta y cinco años en la vida institucional pública de la agroindustria azucarera de Costa Rica, que se produjo mediante Ley N° 359, de 24 de agosto de 1940, que, de una parte, dio lugar a la creación de la Junta de Protección a la Agricultura de la Caña, pero, de otra, introdujo una legislación regulatoria de las relaciones entre los productores e ingenios de azúcar. Según expresa Jiménez (1991), la Ley surgió a iniciativa del sector privado y podría considerarse que tenía dos objetivos medulares:

1. Crear una organización: la Junta, para estabilizar los precios del azúcar, el dulce y la panela, en momentos en que la estabilidad de la producción ocasionaba violentas variaciones de precios.
2. Establecer un régimen equitativo de relaciones entre productores e ingenios de azúcar, siguiendo los mismos principios que, ya en 1933, se habían establecido para la comercialización del café (p. 25).

Con la promulgación de la mencionada norma se dio fin a un dilatado recorrido que según referencias históricas (El Yerbario, 2015) comenzó en el siglo XVI, atribuyéndose al conquistador español Pedro Arias (Pedrarias) Dávila la entrada de la caña de azúcar a territorio costarricense desde Puerto Rico y a través de Nicaragua aproximadamente el año 1530.

La caña de azúcar, según Marchena (2015), es un producto procedente de Asia e implantado en América por los conquistadores europeos:

Su cultivo se concentró en las Antillas, debido a las condiciones climáticas imperantes —aptas para dicho cultivo— y la amplia disponibilidad de mano de obra, especialmente trabajadores esclavos provenientes de África. En estas zonas se estableció el sistema de gran plantación, destacando Cuba, Puerto Rico y Haití como los principales productores (párr.11).

A partir, pues, de mediados del siglo XVI la actividad cañera comenzó un largo periodo de expansión en Costa Rica, iniciándose los primeros centros de producción en la zona de Cartago. Así,

las primeras explotaciones productivas de caña se asociaron con otros cultivos de subsistencia existentes en ese entonces en el Valle del Guarco en Cartago. Las unidades productivas en esa época se caracterizaron por ser pequeñas en extensión, aisladas, con producción destinada básicamente al consumo propio, disponían de mano de obra casi exclusivamente familiar y empleaban trapiches de madera accionados por fuerza humana y animal (Caña de Azúcar. Comercio Justo en el Mundo, 2015).

Por lo que se refiere a la promoción y futuro de la actividad cañera, el periodo 1800-1900 fue de significativa importancia (Chaves, s. f.): la adopción y expansión del café como actividad comercial durante los primeros años del siglo XIX, porque durante el primer tercio de aquel siglo, las autoridades promovieron una política específica dirigida a expandir conjuntamente el cultivo del café y la caña de azúcar, conceptualizándolos como “cultivos hermanos” (p. 3).

Un acontecimiento relevante para el desarrollo del cultivo de la caña, no solo en el Valle Central, sino también en otras zonas del territorio nacional, lo constituyó la creación de la Fábrica Nacional de Licores (FANAL) el 2 de setiembre del año 1850 mediante Decreto Ejecutivo N° 99, y que tuvo como consecuencia que el monopolio de licores quedara en manos del Estado. La propia entidad, en su Historia Institucional. Reseña biográfica (1979), recuerda que en 1853 comenzó la construcción de FANAL —la planta fue inaugurada en 1856—, con la finalidad de “fomentar la industria cañera y resguardar la salud pública ante el consumo de licores perniciosos por su alto

contenido de impurezas y elementos tóxicos” (p. 2).

Y pese a que la actividad de producción de caña y elaboración de dulce, azúcar y alcohol, tenga los antecedentes expresados en la época colonial, León y Arroyo (2010) afirman que es únicamente a partir de la segunda mitad del siglo XIX que se puede considerar comenzó un proceso industrial-artesanal que culminó hacia inicios del siglo XX con las primeras “fábricas” o ingenios de azúcar blanco (p. 1).

Otra interesante aportación histórica sobre el desarrollo de la actividad azucarera es presentada por Kempkes (1998), quien, citando a Subirós (1995), afirma lo siguiente:

La producción de azúcar se dio desde los tiempos de la colonia. Era obtenida por medio de trapiches rústicos movidos por bueyes, siendo incluso producto de exportación. A finales del siglo XIX la actividad comenzó a tecnificarse un poco más y para esa época se habían instalado en el país nueve ingenios, seis en Alajuela y tres en Cartago. Antes de 1940, la agricultura era bastante rudimentaria, la preparación del terreno se hacía mediante rastrillos y arados, empleando como fuerza motriz la que proporcionaba la yunta de bueyes. La maleza se controlaba en forma manual, utilizando para ello machetes (p. 4).

Igualmente, otra circunstancia destacada en la organización de los cultivos se produjo al irrumpir el sistema laboral de mano de obra asalariada, frente al anterior de corte familiar basado en la estructura social de pequeña propiedad hasta entonces vigente, como herencia del período colonial (Chaves, s. f., p. 3).

Los cambios que afectaron al sector cañero, como parte del sistema agroindustrial del país han sido explicados por Samper (2003), quien afirma que entre las décadas intermedias del siglo XIX y mediados del XX, la sociedad rural costarricense sufrió transformaciones muy significativas asociadas a los siguientes factores: La colonización de la mayor parte del territorio nacional; el incremento natural de la población y la inmigración; El desarrollo de la producción en unidades productivas domésticas y haciendas; y, el replanteamiento de las relaciones socioeconómicas y sociopolíticas (p. 89).

Hasta aquí una breve panorámica de la actividad del sector agroindustrial cañero en Costa Rica con anterioridad al año 1940, fecha esta, como se dijo al inicio, en que se produce la promulgación de la Ley N° 359, y con ella la creación de la Junta de Protección a la Agricultura de la Caña. Chaves (2015a) indica que con esta disposición legal se procuraba la participación e intervención directa del Estado a través de una normativa regulatoria, pues hasta 1940 su actividad se limitaba casi únicamente al fomento de la producción, atención de las necesidades de consumo interno, seguimiento de las exportaciones y las responsabilidades ligadas con impuestos, regulación de precios y subsidios, entre otras (p. 7).

3. METODOLOGÍA

Aunque la metodología básica de la presente investigación es exploratoria, se ha considerado oportuno hacer aportaciones del método deductivo, puesto “que la conclusión se halla implícita dentro las premisas... cuando las premisas resultan verdaderas y el razonamiento deductivo tiene validez, no hay forma de que la conclusión no sea verdadera”. (Definición de método deductivo, s. f., párr. 1).

Las investigaciones exploratorias se efectúan, según Hernández, Fernández y Baptista (1997),

cuando el objetivo es examinar un tema o problema de investigación poco estudiado o que no ha sido abordado antes. Es decir, cuando la revisión de la literatura reveló que únicamente hay guías no investigadas e ideas vagamente relacionadas con el problema de estudio (p. 59).

Dankhe (1989), citado por Hernández et. al. (1997), afirma que

los estudios exploratorios sirven para aumentar el grado de familiaridad con fenómenos relativamente desconocidos, obtener información sobre la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real, investigar problemas del comportamiento humano que consideren cruciales los profesionales de determinada área, identificar conceptos o variables promisorias, establecer prioridades para investigaciones posteriores o sugerir afirmaciones (postulados) verificables (p. 412).

En este aspecto y dentro del método científico como “proceso destinado a explicar fenómenos, establecer relaciones entre los hechos y enunciar leyes que expliquen los fenómenos físicos del mundo y permitan obtener, con estos conocimientos, aplicaciones útiles al hombre” (newton.cnice.mec. párr. 1), se considera ahora adecuado plantear una hipótesis multivariada, es decir, una principal, (si es un monopolio), una nula (no es monopolio), y al menos una alternativa. Así, la hipótesis principal sería si se puede entender la actividad de LAICA como de naturaleza monopolística; otra, nula, no es monopolio; o, acaso, concluir estableciendo que sí es un monopolio, pero no de derecho (de iure), sino de hecho (*de facto*).

Para el estudio se ha acudido a fuentes primarias y secundarias, unas, por tanto, revisando textos doctrinarios que se han entendido de aplicación al tema, otras a recursos de la Internet y, finalmente, a búsquedas periodísticas y actos públicos. No han sido cuantiosos los trabajos que se han podido encontrar en el país relativos a la cuestión en estudio, motivo que puede justificar la elección de la metodología para, quizá, como antes se indicó, abrir “la posibilidad de llevar a cabo una investigación más completa sobre un contexto particular de la vida real” (Dankhe, 1989, p. 412).

4. MARCO JURÍDICO GENERAL DEL SECTOR AZUCARERO

Como hecho anterior a la aparición de la normativa del año 1940 ya mencionada, existieron algunas disposiciones legales dirigidas al sector del azúcar, que fueron aplicadas en diferentes momentos para la atención de cuestiones puntuales relacionadas con la agroindustria azucarera del país. Así, Chaves (2015b), se refiere, entre otras, a las siguientes disposiciones:

- 1904-1909: La Ley N° 54 del 18 agosto de 1904 fijó un arancel de corte proteccionista orientado a combatir posibles importaciones por 20 céntimos al kilogramo de azúcar importado.
- 1909-1929: La Ley N° 105 del 13 de julio de 1909 dispuso que la tasa arancelaria fijada fuera disminuida a 10 céntimos/kg por el término de 10 años. Sin embargo, en el año 1917 el arancel se incrementó de nuevo a 20 céntimos.
- 1929-1939: La Ley N° 118 del 16 de agosto de 1929, rebajar por el término de 10 años el grado de protección arancelaria de 20 a 15 céntimos/kg de azúcar importado. Esta medida constituyó un claro desincentivo para la producción nacional.
- 1934: La Ley N° 125 del 20 de julio de 1934 facultó al Poder Ejecutivo a importar el endulzante, ello si el precio del quintal de azúcar de primera superaba los ₡17,00, lo que mantenía vigente el desincentivo a la producción nacional.

También, en este periodo, La Ley N° 147 de agosto de 1934 concedió, como estímulo, la devolución de los impuestos pagados por el azúcar, si la misma era empleada como materia prima en la formulación y elaboración de productos de exportación.

- 1936: Un proyecto de ley que no tuvo acogida, destinado a crear la Oficina de la Caña, lo que significaría históricamente el primer intento formal de organización institucional de la agroindustria azucarera. Se pretendía una gestión y operación amparada al conocido Instituto de Defensa del Café creado en 1933, para lo cual compartirían inclusive instalaciones físicas. Al no contar con el apoyo necesario se archivó y con ello la intención de organización (pp. 5-7).

Como legislación vinculante para la caña de azúcar, también recuerda Chaves (2015b) la denominada Ley de Quemados N° 121 del 26 de octubre de 1909, que fue posteriormente reformada por medio de la Ley N° 27 del 28 de junio de 1922, y luego por la Ley N° 253 del 21 de agosto de 1933, nombrada como Ley de Cercas Divisorias y Quemados (pp. 5-7).

En otro trabajo sobre el tema, Chaves (2015a) expone que

como resultado del enorme y creciente descontento popular germinado por las acciones monopolísticas prevalecientes en favor de unos pocos industriales, donde había control de precios, intervención del mercado interno y del comercio tanto de la caña como de sus productos (dulce, azúcar y panela) y sus derivados (mieles), surge en el año 1939 un movimiento público auspiciado y promovido por productores de caña y dueños de pequeñas fábricas de dulce y azúcar, que procuran en la promulgación de un marco regulatorio justo, transparente, coherente, visionario y equitativo ordenar y resolver en definitiva los graves conflictos existentes... Sobre todo se procuraba la participación e intervención directa del Estado mediante la fijación de una normativa regulatoria, ya que hasta 1940 su presencia se limitaba apenas a acciones orientadas al fomento de la producción, atención de las necesidades de consumo interno, seguimiento de las limitadas exportaciones y obligaciones estatales vinculadas con impuestos, regulación de precios y subsidios, entre otras (p. 7).

Como consecuencia de aquella situación, y mediante la Ley de 24 de agosto de 1940, se creó la Junta de Protección a la Agricultura de la Caña, de nombramiento del Poder Ejecutivo, con sede en la ciudad de San José (artículo 1°), a la cual se otorgaron, entre otras, las siguientes facultades y obligaciones, todas derivadas de las disposiciones del artículo 5° de la propia norma:

- Determinar las cantidades de azúcar, dulce y mieles que requiere el consumo del país y las necesidades de Fábrica Nacional de Licores.
- Fijar anualmente el excedente exportable y determinar el mercado, la fecha, cupo y demás detalles de esa exportación, interviniendo en los convenios de venta respectivos.
- Aumentar, disminuir o suspender las cuotas de exportación que adelante se autorizan, actuando dentro de los límites marcados y conforme a las erogaciones que reclame el cumplimiento del propósito de exportación.
- Percibir y llevar cuenta separada de los ingresos por cuotas de exportación y controlar en la mejor forma su inversión, dando cuenta documentada trimestralmente a la Secretaría de Fomento y Agricultura, cuyo resumen publicará el Diario Oficial.
- Intervenir en las relaciones entre el Ingenio y los productores de caña para cumplir todos los propósitos de esta Ley. Conocer de las liquidaciones anuales que presenten los Ingenios, fijar el precio por tonelada de caña y resolver las diferencias que surjan entre esos dos factores de producción.
- Llevar un Registro de las Industrias Nacionales de productos manufacturados a base de azúcar. En caso de una elevación del precio del azúcar, la Junta de Protección a la Agricultura de la Caña otorgará a las industrias una bonificación igual al alza del precio, con cargo al fondo de exportación, controlando al propio tiempo los precios de los productos que elaboren, en protección del consumidor.

Es decir, desde inicios de la década de los años cuarenta del siglo pasado, tanto los productores de caña de azúcar, como los ingenios costarricenses, quedaron organizados a través la Junta de Protección a la Agricultura de la Caña, “antecedente histórico de la creación de la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar” (LAICA, s. f.), entidad que surge veinte años después, durante la Administración Orlich Bolmarcich. Efectivamente, el 4 de noviembre de 1965 se promulgó la Ley N° 3579, conocida como Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña, por la que se creó la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA). Dice Jiménez (1991) que por intermedio de la Ley N° 4859, del 1° de octubre, 1971 se introdujeron importantes modificaciones a aquella Ley, las cuales fueron complementadas con otros ajustes en diciembre de 1973 (Ley N° 5474) y setiembre de 1976 (Ley N° 5920)” (p. 235).

Posteriormente, tras casi treinta y cinco años de vigencia de la Ley 3579, y ya en la Administración Rodríguez Echeverría, fue publicada la Ley N° 7818, de 6 de agosto de 1998, Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar. Entre los fines previstos en su artículo 1°, se establece que la norma pretende mantener un régimen equitativo de relaciones entre los productores de caña y los ingenios de azúcar que garantice a cada sector una participación racional y justa; igualmente, ordenar, para el desarrollo óptimo y la estabilidad de la agroindustria, los factores que intervienen tanto en la producción de la caña como en la elaboración y comercialización de sus productos.

De acuerdo con tales disposiciones, el artículo 2° de la norma del comentario establece lo siguiente:

Artículo 2°.- Decláranse de interés público y consonantes con los principios de justicia social y reparto equitativo de la riqueza, reconocidos en los artículos 50 y 74 de la Constitución Política, la distribución de la Cuota Nacional de Producción de Azúcar entre los ingenios y la distribución del porcentaje que corresponda de la cuota de producción de cada ingenio, entre los productores independientes, en la forma establecida en la presente Ley.

Para interpretar e integrar las normas contenidas en este ordenamiento, deberán tomarse en consideración los principios referidos.

Desde la entrada en vigor de la Ley 7818, de 6 de agosto de 1998, LAICA viene funcionando en el marco de esta norma y ejerciendo las facultades conferidas por la misma. La propia entidad, en su página web oficial (LAICA, s. f.), expresa que “cuenta con personería propia y capacidad jurídica pública y privada, pues aplica el Derecho Público en el ejercicio de potestades públicas regulatorias del Sector Cañero Azucarero y el Derecho Privado en todas sus actividades empresariales y comerciales” (párr. 2). Es ello lo que aboca necesariamente al análisis de la naturaleza jurídica de la entidad, como a continuación se efectúa.

5. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA DE LAICA

Según la anteriormente citada página web de LAICA, la entidad es “una Corporación no estatal creada por la Ley N° 3579 y reorganizada por la Ley N° 7818”. La norma regulatoria de la entidad, determinará que la ejecución de sus mandatos corresponderá a aquella, después de reorganizada por las disposiciones contenidas en el artículo 4o de la segunda de las citadas normas.

Queda establecido. asimismo, que el ente será una corporación no estatal, con personalidad jurídica propia, sometida, de un lado, al derecho público en el ejercicio de sus facultades y deberes de imperio, y de otro, al derecho privado en el ejercicio de las actividades de comercialización y de las demás de carácter empresarial que le asigna la Ley (artículo 5°).

Por tanto, LAICA se caracteriza como corporación de derecho público fijada en la Ley N° 7818, concibiendo a la Liga como un ente público no estatal, incluido en el ámbito de la Administración Descentralizada Corporativa y concretamente dentro de las corporaciones productivas e industriales.

Así, sobre el particular, Jinesta (2006) establece tres grupos de distinto orden, uno para corporaciones gremiales de profesionales (colegios profesionales); otro, para las corporaciones productivas e industriales (entre ellas, LAICA); y, en tercer lugar, un grupo residual (Banco Popular, Asuntos Indígenas, Comisión de Cooperativas, Instituto contra el Cáncer, Academia de Ciencias y Editorial Costa Rica). En lo correspondiente al segundo grupo se presentan las siguientes entidades dentro de la citada Administración Descentralizada Corporativa:

b) Corporaciones productivas e industriales, tales como LAICA -Liga Agroindustrial de la Caña de Azúcar-, la Junta del Tabaco, el ICAFE -Instituto Costarricense del Café-, la Oficina del Arroz, la Junta de la Cabuya, la Corporación Hortícola Nacional y la Corporación Ganadera. Todos estos entes tienen por fin armonizar los intereses entre los productores e industriales del respectivo producto, la mayoría es gobernado por una Asamblea donde tienen representación esos sectores -productivo e industrial- y se financian con las cuotas o fondos que deben aportar los miembros de cada uno de éstos (p. 172).

Es decir, en el marco legal, se puede identificar a LAICA entre los grandes tipos de entes descentralizados corporativamente. A mayor abundamiento, la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2013), y respecto a la entidad del comentario, ha sentado la siguiente doctrina: “Por lo tanto, [LAICA] se trata de una organización de base corporativa, que representa un sector productivo, pero que ejerce funciones públicas, motivo suficiente para ser sujeto de Derecho Público”.

Dicho en otras palabras, y de acuerdo al texto de su Ley constitutiva, LAICA está sujeta al derecho público en el desempeño de sus facultades y deberes de autoridad, y al derecho privado en el ejercicio de las actividades de comercialización y las demás de carácter empresarial establecidas en la norma, máxime teniendo presente que la entidad maneja organizativamente dos divisiones, una, la corporativa sometida al derecho público, y otra, de comercialización reglada por el derecho privado.

6. LA COMPETENCIA EN COSTA RICA

Con carácter general y para lo referido a la cuestión sobre los monopolios particulares, el artículo 46 de la Constitución Política de 1949 contiene una disposición genérica para su establecimiento o actividad. De esta manera, se determina lo siguiente:

- La prohibición de los monopolios de carácter particular que puedan producir una amenaza o restricción que amenace o restrinja la libertad de comercio, agricultura e industria.
- El interés público con respecto a la acción del Estado encaminada a impedir toda práctica o tendencia monopolizadora.
- Las empresas constituidas en monopolios de hecho deben ser sometidas a una legislación especial.
- La aprobación de dos tercios de la totalidad de los miembros de la Asamblea Legislativa para el establecimiento de nuevos monopolios en favor del Estado o de las Municipalidades.
- El derecho de los consumidores y usuarios a la protección de su salud, ambiente, seguridad e intereses económicos, a recibir información adecuada y veraz; a la libertad de elección, y a un trato equitativo.
- El soporte estatal a las entidades que los usuarios y consumidores formen para el amparo de sus derechos.

De las anteriores previsiones constitucionales se puede deducir que la finalidad última de la norma es la protección de los consumidores, mediante la libre actividad de los mercados de producción industrial o agrícola, bienes y servicios, es decir, salvaguardando las relaciones entre todos los operadores en los mercados, pero visualizando que el consumidor es el origen del ciclo económico y, al mismo tiempo, el eslabón más débil dentro de la cadena de consumo.

En el año 1985, fueron aprobadas por la Organización de Naciones Unidas las Directrices para la Protección de los Consumidores en el ámbito internacional, “otorgándose con ello una importante legitimidad a los principios de los derechos del consumidor y sirviendo asimismo como guía para el desarrollo de legislaciones nacionales de protección al consumidor” (Consumers International, s. f.).

Dichas Directrices actúan como un referente internacional del movimiento de consumidores y van destinadas a la protección de sus derechos fundamentales, como lo son el derecho a la satisfacción de las necesidades básicas; a la seguridad; a ser informados; a elegir; a ser escuchados; a la reparación; a la educación; y a un medio ambiente sano.

Con base, pues, en esos modelos tuitivos diseñados por la Organización de Naciones Unidas, los principios propugnados fueron incorporándose a los sistemas legales de los distintos países. En el caso de Costa Rica cabe subrayar que se ha llegado a considerar los derechos de los consumidores como de carácter fundamental, lo que aún hace más importante el tema de la competencia económica para un estricto cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política.

Es en el texto de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, de 20 de diciembre 1994, donde, además de desarrollar la regla de libre competencia establecida en la Constitución, se procede a recoger las recomendaciones internacionales sobre el particular, dirigidas a la protección de ese consumidor, mediante mecanismos de libre competencia económica previstos por la norma, tratándose de que el mismo mercado sea el que proteja prioritariamente los derechos de los ciudadanos, pues las obligaciones propias de los agentes económicos pueden terminar siendo más eficaces que las mismas regulaciones emanadas de las autoridades públicas.

Según lo anterior, en la propia Ley N° 7472, además de otras cuestiones, y como prohibiciones, se dispone la de los monopolios públicos o privados y las prácticas monopolísticas que impidan o limiten la competencia, el acceso de competidores al mercado o promuevan su salida de él, con las salvedades indicadas en el artículo 9 de la propia norma. De otra parte, se establece un sistema de sanciones por la infracción sus preceptos.

La norma de referencia viene igualmente a concretar lo que pueden considerarse prácticas monopolísticas absolutas y prácticas monopolísticas relativas (artículos 11 y 12), previéndose un amplio abanico de supuestos que podrían hacer presumir la práctica de tales actividades. Para las primeras, se expresa en la Ley que son los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, con cualquiera de los siguientes propósitos:

- Fijar, elevar, concertar o manipular el precio de compra o venta al que son ofrecidos o demandados los bienes o servicios en los mercados o intercambiar información con el mismo objeto o efecto.
- Establecer la obligación de producir, procesar, distribuir o comercializar solo una cantidad restringida o limitada de bienes o la prestación de un número, un volumen o una frecuencia restringidos o limitados de servicios.
- Dividir, distribuir, asignar o imponer porciones o segmentos de un mercado de bienes o servicios, actual

o futuro mediante la clientela, los proveedores y los tiempos o los espacios determinados o determinables.

- Establecer, concertar o coordinar las ofertas o la abstención en las licitaciones, los concursos, los remates o las subastas públicas.

Para las prácticas relativas, la previsión legal se refiere a los actos, los contratos, los convenios, los arreglos o las combinaciones cuyo objeto o efecto sea o pueda ser el desplazamiento indebido de otros agentes del mercado, el impedimento sustancial de su acceso o el establecimiento de ventajas exclusivas en favor de una o varias personas.

En realidad, aquí lo que se debe tener presente es el contenido del artículo 11 de la Ley, que se refiere a las prácticas absolutas, o cárteles duros, como se les conoce en la doctrina del derecho de la competencia económica; así, por ejemplo, en un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2003, p. 1), porque son las más perjudiciales para los consumidores.

7. AUTORIDADES CONTRALORAS

Quedó ya indicado que el verdadero protector del consumidor es la competencia, no una oficina del Estado o, incluso, a veces, tampoco una norma —pues la misma puede ser manipulada abusivamente por quien detenta el control—, por lo cual una de las funciones sociales de los poderes públicos es fundamentalmente promover la competencia. Por ello, la única autoridad a que posiblemente podrían someterse los monopolios sería la del Estado, que por razones de interés público, tiene la potestad de estar al tanto del ejercicio del mercado y el comercio.

En Costa Rica, el principal órgano encargado de la libre competencia es la Comisión para Promover la Competencia, creada precisamente por la ya mencionada Ley N° 7472, en cuyo artículo 21 quedan establecidas sus competencias y funciones, disponiendo lo siguiente: “Se encargará de conocer, de oficio o por denuncia, y sancionar, cuando proceda, todas las prácticas que constituyan impedimentos o dificultades para la libre competencia y entorpezcan innecesariamente la fluidez del mercado”.

Es preciso mencionar que dentro de la teoría del desmembramiento de la administración pública, el modelo actual se muestra en la desconcentración máxima de la Comisión para Promover la Competencia, pues ello le permite ser autónoma en la toma de decisiones, de acuerdo con los artículos 99-101 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227, de 28 de abril de 1978 (LGAP), y artículo 21 de la Ley N° 7472. Esto es importante, dice Guadamuz (2014), “porque se sigue el modelo de la legislación mexicana, la cual a su vez se basa en el arquetipo de desconcentración estadounidense, esto con el fin de otorgarle mayor independencia a la Comisión para Promover la Competencia en la toma de decisiones” (pp. 18-20).

Este es el papel que en Costa Rica juega aquella Comisión, adscrita al Ministerio de Economía, Industria y Comercio. En lo que se refiere a la libre competencia, la Comisión ostenta potestad única, siendo sus resoluciones plenamente independientes, y para las materias de vulneración de la libre competencia tiene facultades administrativas, pero no jurisdiccionales. Por esto, se entiende que a diferencia de los jueces, la Comisión impone sanciones, no estando facultada, por ejemplo, para declarar la nulidad de los acuerdos anticompetitivos o declarar la causación de perjuicios determinados a un agente económico en virtud de una conducta anticompetitiva.

La Comisión cuenta, pues, con las facultades sancionadoras de la Administración, ello por aplicación del artículo 46 constitucional, y sus disposiciones quedan bajo control de la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero téngase en cuenta que esto no aplica a LAICA porque su Ley Orgánica atribuye funciones fiscalizadoras, en diferentes lugares de aquella, a su junta directiva, por lo cual la Comisión para Promover la Competencia no puede supervisar las actividades de aquella entidad. Las decisiones que toma su junta directiva se conocen en

alzada ante la asamblea general, y, con esto queda agotada la vía administrativa, por lo que cualquier reclamo deberá de resolverse ante los tribunales contencioso-administrativos. Este es un dato más a tenerse en cuenta en lo relativo al sistema de funcionamiento de la Liga, prácticamente al margen de la norma reguladora de la libre competencia y su órgano fiscalizador.

De nuevo, Guadamuz (2014), haciendo hincapié en los alcances, tanto en la letra como en el espíritu de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, afirma lo siguiente:

Se observa que el artículo 9 de la Ley 7472 establece que el bien jurídico protegido es la promoción de la competencia y que la normativa del capítulo tercero de la ley de marras se aplicará a todos los agentes económicos a excepción de los concesionarios de servicios públicos en virtud de una ley; de aquellos que ejecuten actos debidamente autorizados en leyes especiales y de los monopolios del Estado de conformidad a lo que establezca la normativa correspondiente. Por tanto, todos aquellos que no se encuentren respaldados por el ordenamiento jurídico para llevar a cabo actividades económicas en un régimen que, no obstante que sea contrario a los principios de libre concurrencia y de libre competencia, sea amparado por el mismo Estado, estarán entonces contraviniendo la normativa correspondiente y, por ende, deberán de ser sujetos al régimen sancionatorio aplicable (p. 28).

No obstante, en un informe de la *Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos/BID* (2014), se expresa que el sistema de competencia en Costa Rica, precisa ser renovado y reforzado, al decir lo siguiente:

En este sentido, en este informe se observa que una de las principales debilidades del régimen se relaciona con el gran número de mercados y sectores que están exentos de la aplicación de la ley de competencia. Por otra parte, se argumenta que las exenciones vigentes no solo son demasiadas, sino que involucran a mercados en los que la introducción de competencia podría dar lugar a que economía funcione de manera más eficiente, con los consecuentes beneficios sustanciales para los consumidores (pp. 8-9).

Una segunda debilidad del régimen costarricense de competencia es su diseño institucional. En primer lugar, colocar a la Comisión para Promover la Competencia dentro de la estructura del Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC) puede no ser la mejor opción, puesto que este ministerio es el responsable de diseñar e implementar la política industrial en Costa Rica. Como se ha demostrado en la teoría y en la práctica, la política de competencia y la industrial persiguen a menudo objetivos diferentes y hasta contradictorios. En segundo lugar, el simple hecho de que la Comisión para Promover la Competencia sea parte del MEIC implica un grado de dependencia presupuestal y administrativa que, en cierto punto, podría atentar contra la independencia de la Comisión. Lo mismo podría decirse de la designación de los comisionados a propuesta del Ministro de Economía, del papel que este desempeña en el nombramiento y remoción del director ejecutivo de la Unidad Técnica de Apoyo (UTA), y el hecho de que oficialmente, los funcionarios de la UTA sean empleados del MEIC (p. 9).

De todo lo anterior, en su conjunto, se puede apreciar un cierto recelo o temor del legislador a la hora de establecer un funcionamiento adecuadamente autónomo y competencias suficientes a cargo de la COPROCOM. La misma dependencia no solo funcional sino económica del MEIC evidencia un grado de dependencia de la autoridad política de turno. Además, en lo que concierne de forma específica a este estudio, se aprecia una dicotomía entre las facultades atribuidas por el artículo 9 de la Ley 7472 a la Comisión con las propias que la Ley N° 7818, confiere a la Junta Directiva de LAICA.

8. COMPETENCIA Y MERCADO DEL AZÚCAR EN COSTA RICA

Es evidente que para salvaguardar la libre competencia, mediante una adecuada protección de los derechos de los consumidores, debe existir un conjunto de normas que haga posible esa aspiración. Por ello, Sittenfeld (2007) tiene escrito lo siguiente:

Un requisito fundamental para promover y defender la competencia es la existencia de un marco jurídico coherente que permita su aplicación de manera transversal. El grado de coherencia que llegue a tener el ordenamiento jurídico afecta directamente el grado de efectividad en la aplicación de la legislación de competencia (Curiel, 2000, citado por Sittenfeld, p. 202). Justo una de las dificultades que ha tenido la CPC en la aplicación de la legislación de competencia es que parte del ordenamiento jurídico persigue objetivos contrarios. El ejemplo más claro es el artículo 9 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, que excluye a los servicios públicos de las normas establecidas en el capítulo de competencia. Como este caso, es posible citar muchas otras regulaciones sectoriales que dejan fuera de la aplicación de las normas de competencia a ciertos mercados. Ejemplo de lo anterior es el caso de la Ley de la Liga de la Caña de Azúcar N° 7818, del 22 de septiembre de 1998 (p. 202).

Por su parte, Vargas (2013), afirma que:

para determinar si en un caso concreto se está en presencia de un monopolio, o de algo cercano, se suelen utilizar índices de concentración (por ejemplo, el Herfindahl-Hirshman) en lo que se denomina “mercado relevante”, concepto que nuestra ley no define, pero que se puede explicar fácilmente. El mercado relevante es donde se da la competencia, y está condicionado por lo esencial de los productos, las barreras de entrada (y de salida), como son aranceles, cuotas o prohibiciones de importación, licencias exclusivas, costos hundidos de producción, ubicación geográfica de otros posibles competidores, costo y tiempo de transporte. A menores barreras, mayor será el mercado relevante, toda vez que él incluirá más productos y más orígenes de la producción... El mercado relevante tiene, por tanto, dos componentes: uno de productos y otro geográfico. Quien quiera medir su tamaño y concentración debe considerar ambos. Si productos del extranjero pueden ingresar con facilidad (aunque de hecho no lo hagan, pues lo que cuenta es la amenaza latente), el mercado relevante será el local más el extranjero... es decir, sería sumamente difícil de monopolizar (p. 23-A).

Dejando sentados los anteriores criterios, se trataría ahora establecer si en las actividades de LAICA se encuentran supuestos de prácticas monopolísticas, como tales, o si, por el contrario, tales actividades no vulneran los principios básicos de la libre competencia, ello dentro del marco constitucional y legal.

Sobre esta cuestión se han formulado distintas opiniones, pero son predominantes las que entienden que la entidad del comentario opera —eso sí, con la fundamental cobertura que le otorga la Ley N° 7818— claramente como un monopolio de hecho y, por tanto, ilegal, dada la propia naturaleza jurídica del ente en su desarrollo como persona jurídica privada, y produciéndose una grave infracción de las normas sobre competencia contenidas en la Ley N° 7472 de la Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, y por ende, del artículo 46 constitucional.

Así, en un reciente debate llevado a cabo el 4 de Febrero de 2016 en la Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología (ULACIT), bajo el título de “El mercado del azúcar en Costa Rica ¿libre o monopolístico?”, Erick Ulate Quesada, presidente de Consumidores de Costa Rica, y en cuanto al control del mercado de azúcar en el país, manifestaba que en enero de 2015, el Ministro de Agricultura, en conjunto con otras autoridades de Gobierno, acordó con LAICA modificar el Decreto 27.021-S para exigir la fortificación del azúcar desde el origen y aplicar

a las importaciones de azúcar una salvaguardia provisional por 200 días y una definitiva por 4 años.

Hay que tener presente que a Ley N° 9072, de Reforma de la Ley N° 7472, Ley de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor, dispuso lo siguiente:

Artículo 9.- Campo de aplicación.- La normativa de este capítulo se aplica a todos los agentes económicos, a excepción de los concesionarios de servicios públicos en virtud de una ley, de aquellos que ejecuten actos debidamente autorizados en leyes especiales y de los monopolios del Estado, todos ellos en los términos y las condiciones que establezca su normativa.

Con la anterior reforma parecía que, de entrada, se intentaba descartar toda particularidad, a fin de que todos los ámbitos productivos o comerciales pudieran concurrir al mercado en condiciones de paridad, pero no fue ese el resultado, pues la aplicación de la norma únicamente llegó a los concesionarios de servicios públicos que no estuvieran bajo una ley que les concediera ese carácter. Por lo cual, los monopolios estatales y las empresas titulares de derechos especiales ya no están exceptuados de la aplicación del capítulo III de la Ley N° 7472. De esta forma se expresa en el Boletín De Competencia de la Comisión para Promover la Competencia (2014, p. 1).

No obstante, en la misma publicación, se señala que la Ley de Ratificación del Acuerdo de Asociación entre Centroamérica y la Unión Europea, Ley N° 9154, vigente desde julio de 2013, incluye disposiciones que vienen a ampliar dicho ámbito al establecer en el artículo 280 referido a las “Empresas públicas o empresas titulares de derechos especiales o exclusivos, incluidos los monopolios designados”. Así:

1. Ninguna disposición del presente título impedirá a una República de la Parte CA o a un Estado miembro de la Unión Europea designar o mantener empresas públicas, empresas titulares de derechos especiales o exclusivos o monopolios con arreglo a su legislación nacional.
2. Las entidades mencionadas en el apartado I estarán sujetas a las leyes de competencia en la medida en que la aplicación de tales leyes no obstruyan la realización, de hecho o de derecho, de las tareas particulares que les hayan sido asignadas por una República de la Parte CA o por un Estado miembro de la Unión Europea (p.2).

El referido documento de la Comisión para Promover la Competencia (2014), expresa también lo siguiente:

Si bien aún quedan algunas excepciones a la aplicación de la normativa de competencia, estas obedecen básicamente a la existencia de leyes especiales que permiten a ciertos sectores realizar conductas que al resto de los agentes económicos les están prohibidas, como son los casos, entre otros, de azúcar: Sector regulado por la Ley N° 7818 de 1998, que concede a la Liga Agrícola de la Industria de la Caña de Azúcar (LAICA) la autorización para regular las actividades relacionadas con la adquisición, importación, exportación, almacenamiento y comercialización del azúcar producido en Costa Rica. LAICA tiene la facultad, entre otras, de fijar a nivel nacional los precios del [sic] venta y reventa del producto azucarero, en diferentes etapas de la comercialización (p. 2).

Por otra parte, hay que tener en cuenta las declaraciones efectuadas por Marco Cercone, Presidente de la Cámara Costarricense de la Industria Alimentaria (2011), al decir que cuando un sector productivo posee leyes especiales que lo protegen y lo convierten en un monopolio de comercialización y además goza de la protección que el Estado le otorga con un arancel exagerado del 45%, este no debe permitir que dicho sector indexe sus precios a los internacionales solamente cuando estos últimos suben. “... este tipo de prácticas provocan que los precios internos aumenten cuando los internacionales lo hacen; sin embargo, estos precios nunca bajan a pesar de que los

internacionales si lo realizan de manera cíclica” (párr. 5).

Nuevamente, se hace preciso acudir al debate del 4 de febrero de 2016 celebrado en ULACIT y al que antes se hizo referencia. En este caso, Feinzaig, planteaba tres puntos en orden a la actividad de LAICA, ambos derivados del artículo 2º y del artículo 72 de la Ley N° 781. Por el primero de dichos preceptos se declararon de interés público la distribución de la Cuota Nacional de Producción de Azúcar entre los “ingenios” y la distribución del porcentaje que corresponda de la cuota de producción de cada ingenio, entre los productores independientes, en la forma establecida en la presente Ley. El segundo artículo determina que, como regla general, los ingenios deberán adquirir de los productores independientes de caña, el cincuenta por ciento (50%) o el porcentaje que se determine, según esta Ley, de la cuota de producción de azúcar que les corresponda.

En dicho debate, el panelista, entre otros aspectos relacionados con el tema, mencionó que en Costa Rica existen ocho ingenios: Atirro, Juan Viñas, Costa Rica, Providencia, Victoria, Cutris, Quebrada Azul, Palmar, Catsa, Viejo, Taboga, El General. Igualmente, quedó dicho que los productores independientes entregan hasta 5.000 toneladas por zafra, los pequeños y medianos productores en una entrega de 1.500 toneladas por zafra, teniendo en cuenta que en Costa Rica hay más de 8.000 pequeños y medianos productores, finalizando el panelista planteando que LAICA es un cártel.

A los efectos de este análisis, cártel supone un “convenio entre varias empresas similares para evitar la mutua competencia y resguardar los intereses de cada una” (Diccionario *wordreference*, acepción 1, párr. 2). Estas actividades, llámense cárteles o monopolios, vulneran el artículo 11 de la Ley N° 7472, puesto que los fines que pretenden sus agentes no son ni más ni menos que ocupar cupos de mercado, controlar la producción y regular los precios. En el caso de LAICA se opera, además, bajo una prerrogativa estatal que le otorga la facultad prácticamente en exclusiva para llevar a cabo sus actividades con un marco jurídico de carácter específico.

Con referencia a los monopolios, su posible nocivo impacto en el ámbito económico social interno e, incluso, en ámbitos geográficos supranacionales o más amplios, como puedan ser regiones, está reconocido. Un ejemplo ilustrativo lo podemos encontrar en un resumen extraído de La Zurda (2015), y en el que se presentan algunos de los problemas que surgen desde una actividad monopolística. Son los siguientes:

- Los monopolios u oligopolios extraen rentas de los consumidores.
- Los precios a los que venden los servicios o bienes que proveen son mayores a los que estos tendrían en un mercado competitivo.
- Este tipo de participación en el mercado afecta a la economía por el lado de los consumidores, y limita el empleo.
- Perjudica a los ciudadanos a través de elevados precios, con lo que afecta su capacidad de consumo y ahorro.
- Impacta el empleo, pues limita a las micro, pequeñas y medianas empresas... impidiéndoles participar en ciertos mercados.
- El poder de los monopolios impacta directamente sobre los precios excesivos de productos y servicios, la asignación de los factores, el consumo y la capacidad de ahorro de las familias.
- La falta de una competencia sana en el mercado nacional obstaculiza la eficiencia e inhibe la innovación y la competitividad empresarial.

En el caso de LAICA no existe el “interés general” que tanto se invoca, puesto que este es definido en el artículo 113 de la LGAD como el interés coincidente de los administrados, y en el caso de LAICA —y en la declaratoria de interés público que se la ha aplicado— no existe tal coincidencia de intereses por parte de los consumidores, quienes son los principales afectados, por ser quienes reciben el azúcar, dándose posiblemente un fraude de ley (artículo 22 del Código Civil), como quedó dicho anteriormente, al alegarse un interés general que no se acredita y que beneficia al cártel económico, pero no a los consumidores, últimos destinatarios del producto, en contravención de lo dispuesto en el artículo 46 de la Constitución Política.

9. EL CASO LA MAQUILA LAMA

Por lo datos ofrecidos por la Revista Summa Digital (2015), la empresa La Maquila Lama tiene más de 19 años de estar en el mercado nacional, comercializando granos. Desde inicios del 2015 inició los trámites para importar azúcar de Brasil, enfrentando una serie de trabas por parte de LAICA.

En la también revista digital CentralAmericaData.Com. Información de Negocios (2015) fue publicada la siguiente noticia: “Azúcar: El libre comercio pierde una batalla”.

En Costa Rica la virtualmente monopólica Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar apoya el reciente decreto que la protege trabando las importaciones de azúcar al obligar su fortificación en origen.

Un comunicado emitido por la Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA) abunda en consideraciones sobre la pertinencia de la fortificación del azúcar -lo que nadie cuestiona-, y sobre las beneficios que la empresa supuestamente trae a los consumidores costarricenses, entre ellos “un precio estable”.

La empresa importadora Maquila Lama denuncia que la propuesta de reformar el reglamento sobre fortificación de azúcar tiene como fin restringir el comercio del grano importado.

La empresa Maquila Lama rechaza el decreto que busca la modificación a un reglamento sobre la fortificación del azúcar que impulsa el Ministerio de Salud, argumentando que además de ser discriminatoria, podría llegar a restringir la importación del producto desde Brasil y cualquier otro origen.

Según la Revista Summa Digital (2015), el gerente general de La Maquila Lama hizo las siguientes declaraciones:

No pretendemos enfrentarnos al gobierno, ni al Ministerio de Economía, sino ponernos al lado del consumidor. Es claro que LAICA es un monopolio, porque no hay competencia en el mercado del azúcar y somos una empresa costarricense que pretende adquirir un portafolio de productos de la canasta básica. Sentíamos que el azúcar era un complemento importante y un mercado donde hay oportunidad para nuestros clientes, y también para los consumidores,... sabemos que nos enfrentamos a un gigante que nunca ha tenido competencia y por ende ha dominado el mercado del azúcar en los últimos 75 años, pero estamos claros de la necesidad de finalizar este ciclo que sólo desventajas le genera al consumidor nacional.

El mismo personero de La Maquila Lama, manifestó que las trabas se presentaron desde el primer día, cuando decidieron importar del Brasil cerca de 250 mil kilos de azúcar, que representan un 2% del consumo nacional.

En la primera importación de azúcar, LAICA denunció a La Maquila Lama ante la Dirección General de Aduanas del Ministerio de Hacienda, por lo que inspectores del Ministerio revisaron facturas y documentos de aduanas. Al final se confirmó que la empresa cumple con todos los requisitos legales para importación de azúcar y por lo tanto los contenedores fueron liberados.

También se denunció la modificación de un decreto sobre la fortificación del azúcar, que se realizó a petición de LAICA, pues esta compañía alegó que el producto no se puede fortificar en Costa Rica, que tiene que venir fortificado desde origen. Esto es una restricción más al comercio. Además, el mencionado personero denunció lo siguiente:

Ahora hablan de dumping, indicando que vendemos por debajo del precio que se comercializa en Brasil (país de origen). Tenemos nuevamente todas las pruebas que contradicen lo indicado y lo vamos a comprobar en el descargo; compramos la tonelada al precio internacional de bolsa (precio similar al que vende LAICA en el mercado internacional), pagamos 46% de impuestos a la importación, mismos que representan el tope máximo que permite la Organización Mundial del Comercio para ese producto, y aun así sigue siendo un negocio competitivo. No daremos marcha atrás; los costarricenses tenemos derecho a la libre elección, y el sector productivo tiene derecho a competir.

Son tres los aspectos básicos invocados por el representante legal de La Maquila Lama para justificar la realidad monopolística de LAICA, porque esa entidad quiere mantener acaparado el mercado del azúcar, para lo cual fija el precio que considera justo, porque es el único oferente del mercado, pues no se puede comprar ni a los ingenios, ni al productor nacional. Además, exporta el azúcar a la mitad del precio que lo vende en Costa Rica, dejando en clara desventaja al consumidor nacional, practicando una evidente competencia desleal. Y, por último, ha incrementado constantemente en casi un 33% en los últimos cinco años, el precio del azúcar en el mercado nacional, se según datos del IPC, mientras el precio de exportación se ha reducido en un 13%.

10. A MODO DE CONCLUSIÓN

El propósito del presente estudio iba dirigido al análisis de las prácticas de LAICA en Costa Rica, y también a fijar si aquellas pueden considerarse de carácter monopolístico. Pues bien, lo primero que entendemos debe afrontarse es la legalidad del monopolio, dejando bien sentado que en orden a la naturaleza jurídica de LAICA, no tendría ningún problema de determinación si su función y actividad quedara incluida por ley en el ámbito de lo público, pues lo prohibido en la Constitución Política (artículo 46) es el “monopolio privado”.

Y ello radica el punto central del tema: Si LAICA opera en todas las fases de la actividad azucarera, es decir, producción de la caña, su transformación en azúcar de consumo y otros productos conexos, imponiendo cuotas de producción y comercialización, e impidiendo, con la colaboración más o menos solapada de las autoridades competentes en la materia, es claro que se trata de un monopolio, que si fuera protegido por una declaratoria de nacionalización del sector azucarero, tendría una cobertura perfectamente legal, guste o no guste el funcionamiento del Estado en cuanto a la utilización del sistema de nacionalización de actividades habitualmente desarrolladas por los sectores privados.

Pero lo cierto es que no existe ese fundamento legal para la actividad de LAICA y, en consecuencia, siendo una persona jurídica sujeta al derecho privado en el ejercicio de las actividades de comercialización y las demás de carácter empresarial establecidas en la norma que la regula, debe necesariamente someterse a las disposiciones de carácter antimonopolistas propugnadas en la Constitución Política (artículo 46 ya citado) y, particularmente a las emanadas de la Ley N° 7472 de Promoción de la Competencia y Defensa Efectiva del Consumidor.

Eso es precisamente lo que ha sucedido y sucede LAICA, que en la práctica funciona como un monopolio, no solo de facto, sino también de iure, porque la misma Ley lo establece sin decirlo, protegiéndolo, al crear un régimen mixto, mediante la alegación de un interés público inexistente, con manifiesta vulneración de los mandatos constitucionales.

En Costa Rica es común decir que “si anda como perro, come como perro y ladra como perro... perro es”. Y a poco que se analice el funcionamiento de LAICA, es innegable su carácter monopolístico, que desvirtúa los principios que en la letra y en el espíritu de su Ley constitutiva, se declaraban y pretendían. Esos principios fueron los de justicia social y reparto equitativo de la riqueza, reconocidos en los artículos 50 y 74 de la Constitución Política, sin tampoco olvidar que la propia Ley 7818, Ley Orgánica de la Agricultura e Industria de la Caña de Azúcar, también determinó, en su artículo 2°, que para interpretar e integrar las normas contenidas en ese ordenamiento, deberían tomarse en consideración los principios referidos.

Referencias

- Albaladejo, Manuel (1970). *Derecho Civil (Vol. I). Introducción y parte general*. Barcelona: Librería Bosch.
- Calatayud, V. (2013). *Introducción al estudio del derecho privado*. Heredia, Costa Rica: Vicente Calatayud Ponce de León.
- Caña de Azúcar. Comercio Justo en el Mundo (2015). *La historia de la caña de azúcar en Costa Rica*. Recuperado de <http://comerciojustocr.org/miembros/azucar/>
- Cercone, M. (2011). *Protestas contra monopolio azucarero en Costa Rica*. Recuperado de http://www.centralamericadata.com/es/article/home/Protestas_contra_monopolio_azucarero_en_Costa_Rica
- Chaves, M. (s/f). (Sin fecha). *Resumen del desarrollo histórico de la caña de azúcar en Costa Rica*. Recuperado de <file:///F:/BREVE%20HISTORIA%20DE%20LA%20CA%C3%91A%20EN%20CR.pdf>
- Chaves, M. (2015a). *1940–inicio de la historia institucional del sector azucarero costarricense*. Recuperado de <http://www.laica.co.cr/biblioteca2/index.do>
- Chaves, M. (2015b). *1965–2015: 50 años de la creación de LAICA*. Recuperado de <http://www.laica.co.cr/biblioteca2/servlet/>
- Consumers International (Sin fecha). *Directrices de la ONU*. Recuperado de <http://es.consumersinternational.org/who-we-are/un-guidelines-on-consumer-protection/>
- Coprocom (2014). *Ley N° 9154 amplía ámbito de aplicación de la normativa de competencia. Los monopolios estatales y las empresas titulares de derechos especiales ya no están exceptuados de la aplicación del capítulo III de la ley los monopolios estatales y las empresas titulares de derechos especiales ya no están exceptuados de la aplicación del capítulo III de la ley N° 7472*. Boletín De Competencia. (Ed. 166, año 17, setiembre–octubre). Recuperado de <http://www.coprocom.go.cr/documentos/boletines/2014/edicion166.pdf>
- Creative Commons (Sin fecha).
Recuperado de http://newton.cnice.mec.es/materiales_didacticos/mcientifico/
- Curiel, C. L. (2000). *Diseño de un modelo de abogacía de la competencia en el contexto de la implantación de las políticas de competencia en América Latina*. Nueva York y Ginebra: NCTAD.
- Dankhe, G.L. (1989). Investigación y comunicación. En C. Fernández-Collado y G.L. Dankhe (comps). *La comunicación humana: ciencia social*. México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana de México.
- Definición de. (Sin fecha). Recuperado de <http://definicion.de/metodo-deductivo/#ixzz44EvPN2HN>
- Diccionario wordreference (Sin fecha). Recuperado: <http://www.wordreference.com/definicion/cartel>
- Editorial CentralAmericaData.Com (2015). *Azúcar: El libre comercio pierde una batalla*.

Recuperado de http://www.centralamericadata.com/es/search?q1=content_es_le%3A%22precio+del+az%C3%BAcar%22&q2=mattersInCountry_es_le%3A%22Costa+Rica%22

El Yerberario (2015). *Historia de la caña de azúcar en Costa Rica*. Recuperado de <http://www.elyerberario.com/historia-de-la-cana-de-azucar-en-costa-rica-enlace-a-documento/>

Guadamuz Flores, F. (2014). *Análisis de la idoneidad de tipificar penalmente las prácticas monopolísticas horizontales en el derecho de la competencia económica en Costa Rica*. Tesis de grado de Licenciatura. Facultad de Derecho. San José: Universidad De La Salle.

Hernández, R., Fernández, C. y Baptista, P. (1997). *Metodología de la investigación*. México, D.F.: McGraw-Hill Interamericana de México. Recuperado de <http://www.dgsc.go.cr/dgsc/documentos/cecades/metodologia-de-la-investigacion.pdf>

Jiménez, A. (1991). Medio siglo de contribución al progreso nacional 1991-1941. Colegio de Ingenieros Agrónomos. San José: EUNED. Recuperado de <https://books.google.co.cr/>

Jinesta, E. (2006). *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I: Parte General*. San José: Investigaciones Jurídicas.

Kempkes, Y. (1998). *Costos de producción de caña de azúcar en Guanacaste, Costa Rica. Phase 2*. Recuperado de <https://books.google.co.cr/>

La Zurda (2015). *Competencia: la nueva lucha de la izquierda el poder de los monopolios y su impacto en los bienes de la población*. Recuperado de <http://www.lazurda.mx/portal/index.php/articulos/16-14/91-competencia-la-nueva-lucha-de-la-izquierda-el-poder-de-los-monopolios-y-su-impacto-en-los-bienes-de-la-poblacion>

LAICA (Sin fecha). Recuperado de <https://www.laica.co.cr/quienes.php#>

León, J. y Arroyo, N. (2010). *Desarrollo Histórico del sector Agroindustrial de la caña de azúcar en el siglo XX*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas-UCR. Recuperado de http://www.iice.ucr.ac.cr/Informe%20Ca%C3%B1a%20_Doc%20de%20trabajo_.pdf

López, E. (2006). *Iniciación al derecho*. Madrid: Delta Publicaciones Universitarias. Recuperado de <https://books.google.co.cr/>

Marchena, J. (2015). *El nacimiento de las corporaciones azucareras en Guanacaste, 1890-1970*. Recuperado de

<http://revistas.ucr.ac.cr/index.php/dialogos/article/view/18106/19930>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE/BID (2014). *Derecho y política de la competencia en Costa Rica*. Paris: Publicaciones de la OCDE. Recuperado de <https://www.oecd.org/daf/competition/CostaRica-PeerReview2014esp.pdf>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE (2003). *Luchando contra los carteles duros: La perspectiva chilena*. Recuperado de <http://www.oecd.org/daf/competition/prosecutionandlawenforcement/38858086.pdf>

Revista Summa Digital (2015). *Empresa nacional desmiente competencia desleal en el mercado del azúcar*. Recuperado de <http://www.revistasumma.com/costa-rica-empresa-nacional-desmiente-competencia-desleal->

en-el-mercado-del-azucar/

Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia (2013). *Resolución N° 2013-000173 de las dieciséis horas y dos minutos del nueve de enero del dos mil trece*. San José: Expediente 09-001711-0007-CO.

Samper, M. (2003). *Tierra, trabajo y tecnología en el desarrollo del capitalismo agrario en Costa Rica*. Recuperado de file:///F:/Dialnet-TierraTrabajoYTecnologiaEnElDesarrolloDelCapitalis-643213.pdf

Sittenfeld, P. (2007). *Ventajas y limitaciones de la experiencia de Costa Rica en materia de políticas de competencia: un punto de referencia para la región centroamericana*. México, D.F.: Naciones Unidas, CEPAL.

Subirós, F. (1995). *Cultivo de la caña de azúcar*. San José: EUNED.

Universidad Latinoamericana de Ciencia y Tecnología-ULACIT (2016). *El mercado del azúcar en Costa Rica ¿libre o monopolio?* Recuperado de <https://www.youtube.com/watch?v=FsusFbcWOsU>

Vargas, T. (2013). *Ya no quedan muchos monopolios*. San José: La Nación, 27/9/2013.