

## **COMENTARIOS A LA LEY SOBRE NORMAS TECNICAS Y CONTROL DE CALIDAD DE 30 DE DICIEMBRE DE 1979**

Allan R. Brewer-Carías

Esta Ley, promulgada el 31 de diciembre de 1979 \*, regula las actividades estatales en relación a la normalización técnica, control de calidad y certificación de conformidad con normas para productos y servicios, y puede decirse que sus regulaciones son el resultado de un proceso evolutivo cuyos antecedentes se remontan a 1942. Resulta indispensable, por tanto, antes de comentarlas, hacer una referencia a esos antecedentes.

### **I. Antecedentes remotos**

La primera manifestación de la intervención del Estado en la regulación de los procesos industriales, puede decirse que aparece en el Decreto-Ley N° 138 de 13-6-42 (*G. O.* N° 20824 de 16-6-42) dictado en restricción de la garantía económica, con motivo de la escasez de productos derivada de la guerra mundial, en el cual se autorizó al Ejecutivo Nacional a “establecer obligatoriamente la adopción de procedimientos especiales para la elaboración de productos industriales, con el propósito de asegurar una producción suficiente para el consumo, en circunstancias de escasez en el país de la materia prima habitual” (art. 2). Esta norma fue recogida por el Decreto-Ley N° 282 de 9 de noviembre de 1942 (*G. O.* N° 20947 de 9-11-42), pero como una competencia de la Junta Nacional Reguladora de Precios (art. 8, letra f), la cual fue atribuida, posteriormente, por el Decreto-Ley N° 142 de 7 de julio de 1943 (*G. O.* N° 21149 de 10-7-43), a la Comisión Directiva de la Junta Nacional Reguladora de Precios (art. 11, letra d). Con motivo de la creación de la Comisión Nacional de Abastecimiento por Decreto-Ley N° 176 de 15 de agosto de 1944 (*G. O.* N° 21484 de 15-8-44), a ésta le fue atribuida la señalada competencia (art. 9, ord. 1, letra d).

Posteriormente, al desaparecer la Comisión Nacional de Abastecimiento, sus funciones fueron atribuidas al Ministerio de Fomento, por lo que la mencionada atribución estuvo vigente largos años. La Ley de Regulación de Alquileres del 1° de agosto de 1960, ciertamente, derogó las disposiciones en materia de inquilinato del Decreto N° 176 de 15 de agosto de 1944, por lo que sus normas relativas al control de precios continuaron en vigencia hasta que fueron derogadas tácitamente por la Ley de Protección al Consumidor de 5-8-74 (en *G. O.* N° 1680 Extr. de 2-9-74).

### **II. Antecedentes próximos**

El 30 de diciembre de 1958, por el Decreto de la Junta de Gobierno N° 501 (en *G. O.* N° 25857 de 8-1-59) se creó la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), adscrita al Ministerio de Fomento (art. 1). A esta Comisión, la cual todavía existe, se le atribuyeron como competencias en materia de normalización industrial, el estudiar, elaborar, modificar y proponer al Ministro de Fomento la adopción de normas industriales, y controlar la aplicación de las mismas (art. 4).

Las Normas Industriales debían ser aprobadas por el Ministerio de Fomento y publicadas en la Gaceta Oficial, con la identificación de la sigla NORVEN, Norma Venezolana (art. 6). En todo caso, las referidas normas sólo tenían carácter de recomendaciones (art. 7).

\* Véase en *Gaceta Oficial* N° 2529 Extr. de 31-12-79.

Posteriormente, por Decreto N° 1.043 de 25-6-63 (*G. O.* N° 27178 de 25-6-63) se estableció “la marca venezolana de conformidad con las normas, o sea, el distintivo que los industriales o fabricantes del país podían poner a los productos de su industria para indicar que éstos crean conformes con las correspondientes normas venezolanas aprobadas por la Comisión Venezolana de Normas Industriales (art. 1). Dicha marca, denominada NORVEN (art. 2) de acuerdo al Decreto, significaba “que el industrial o fabricante garantiza que los productos a los cuales se aplica se ajustan rigurosamente a las especificaciones fijadas en las referidas normas venezolanas” (art. 1).

Por supuesto, la utilización de la marca NORVEN se sometió a requisitos en dicho Decreto, y entre ellos, el de la obtención de una autorización por medio de una licencia expedida por el Ministerio de Fomento (art. 6). El Decreto, dictado por el Presidente de la República “en uso de sus atribuciones legales”, aún cuando no tenía formalmente el carácter de Decreto-Ley por no haber sido dictado en restricción de la garantía económica, previó una serie de sanciones para los infractores de sus normas (art. 12).

Con base en esta normativa muy general, el Ejecutivo Nacional, mediante un Decreto-Ley N° 1.283 de 27-12-68 dictado en restricción de la garantía económica (*G. O.* N° 28812 de 27-12-68), sometió la fabricación y venta de ligas para freno a permiso previo del Ministerio de Fomento (art. 1), para cuya obtención debía comprobarse que se había observado la norma NORVEN 31-2-66 dictada por COVENIN. El Decreto-Ley estableció, además, las consecuentes sanciones derivadas de su incumplimiento.

Tanto el Decreto N° 501 de 30-12-58 como el Decreto N° 1.043 de 25-6-63 fueron derogados expresamente por el Decreto-Ley N° 1.195 de 10-1-73 (en *G. O.* N° 30014 de 23-1-73) dictado en restricción de la garantía económica, mediante el cual se regularon detalladamente los programas de normalización y de verificación de calidad. En dicho Decreto-Ley se reguló el funcionamiento de la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN), las Normas Venezolanas COVENIN y la Marca NORVEN. En relación a esta última, se regularon con precisión los requisitos para obtener la autorización de uso de la Marca (arts. 16 a 35) y las sanciones administrativas a su uso indebido (arts. 36 a 38). Se previó, además, la creación de un Fondo para el Desarrollo de la Normalización y Certificación de Calidad, el cual debía ser constituido por los industriales, comerciantes y prestatarios de servicios que aspirasen a gozar de los beneficios de los programas de normalización y control de calidad y de la Marca NORVEN (arts. 42 y 43). Por último, el Decreto reguló una Comisión Promotora de la Calidad en Venezuela para estudiar las medidas que debían adoptarse para lograr la institucionalización de las actividades relacionadas con la calidad de los servicios y productos (art. 44).

Este Decreto-Ley N° 1195 de 10-1-73 fue reglamentado por dos Resoluciones del Ministerio de Fomento en 1974: la Resolución N° 1177 de 29-1-74 mediante la cual se dictó el Reglamento de las Normas Venezolanas COVENIN y la Resolución N° 1176 de 29-1-74 mediante la cual se dictó el Reglamento de la Comisión Venezolana de Normas Industriales (COVENIN) (ambas, en *G. O.* N° 30326 de 9-2-74).

En este Decreto N° 1195 de 10-1-73 se estableció una limitación particular respecto de los productos o servicios cuyo uso o consumo tuviera relación directa con la salud y vida de las personas. Estos estarían sometidos “a la vigilancia de los organismos oficiales vinculados con la naturaleza de los mismos en cuanto al cumplimiento de las normas que sean dictadas” (art. 3).

El Decreto-Ley además, precisó que las Normas Venezolanas COVENIN tendrían “el carácter de recomendaciones a menos que el Ministro de Fomento mediante Resolución las declare de obligatorio cumplimiento” (art. 10), con lo cual se esta-

bleció la posibilidad de una amplia limitación a la libertad económica en cuanto a la producción industrial.

Posteriormente, la Ley de Protección al Consumidor de 5-8-74 (en *G. O.* N° 1680 Extr. de 2-9-74) dedicó su capítulo IV a regular "la normalización y la certificación de calidad" en cuyos artículos 12 a 22 sustituyó algunas de las normas del Decreto-Ley N° 1195 de 1973.

En particular, es de destacar el artículo 15 de la Ley que estableció la atribución del Ministerio de Fomento de "declarar una Norma de obligatorio cumplimiento cuando se trate de productos o servicios, cuyo consumo o uso tenga relación directa con la salud y la vida de las personas. Podrá igualmente, emitir la declaratoria de obligatoriedad si el interés nacional lo amerita", con lo cual se siguió la misma orientación del Decreto-Ley N° 1195. En la Ley de Protección al Consumidor se consagró, también, la vigilancia y control por parte de los organismos oficiales respecto de los productos y servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y la vida de las personas (art. 18); y se precisaron y ampliaron las sanciones (arts. 33 a 42).

La Ley sobre Normas Técnicas y Control de Calidad, de diciembre de 1979, en esta forma, viene a ser la culminación de un largo proceso normativo, madurado por el trabajo de la Comisión Venezolana de Normas Industriales del Ministerio de Fomento, así como por la Dirección de Normalización y Certificación de Calidad de su Dirección General de Industrias.

### III. La competencia del Ministerio de Fomento

#### 1. *La Asignación de competencia*

La Ley tiene por objeto, como se dijo, regular las actividades de normalización técnica, control de calidad y certificación de conformidad (art. 1), para lo cual se atribuye al Ministerio de Fomento competencia para "la planificación, organización, coordinación y control de los programas de Normalización Técnica y los relativos al Control de Calidad y la Certificación de conformidad con normas de productos y servicios" (art. 3). Esta atribución ya la tenía asignada el Ministerio de Fomento en el ordinal 23 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central de 28-12-76 (en *G. O.* 1932 Extr. de 28-12-76), y dentro de él, la Dirección General Sectorial de Industrias conforme al art. 7, ord. 2° del Decreto Orgánico del Ministerio de Fomento, dictado por Decreto N° 2089 de 22-3-77 (en *G. O.* N° 1999 Extr. de 22-3-77). El Reglamento Interno del Ministerio, dictado por Resolución N° 2203-A de 12-4-77 (en *G. O.* N° 2012 Extr. de 12-4-77) atribuyó esta atribución, en particular, a la Dirección de Normalización y Certificación de Calidad de la Dirección General de Industrias (art. 11).

Ahora bien, por Decreto N° 481 de 17-1-80 (en *G. O.* N° 31907 de 21-1-80) se dictó un nuevo Reglamento Orgánico del Ministerio de Fomento \*, y en él se creó una nueva Dirección General Sectorial de Tecnología (art. 8), a la cual se atribuyó competencia para "la coordinación de las actividades relacionadas con la elaboración de normas técnicas, la coordinación, certificación y control de calidad de los productos y servicios" (ord. 8). Es de suponer que la Dirección de Normalización y Certificación de Calidad pasará a depender, ahora, de esta nueva Dirección General.

#### 2. *Ambito de la competencia*

La Ley atribuyó al Ministerio la posibilidad genérica de establecer "las disposiciones relativas a normalización, el control de calidad y certificación de conformidad con normas en las siguientes áreas: elaboración e intercambio de bienes, prestación de servicios, introducción, distribución y expendio de bienes importados y ex-

\* Véanse los comentarios a este Decreto en esta misma sección, pág. 79.

portación de bienes y servicios nacionales (art. 4); y el poder “de dictar disposiciones para que se implanten sistemas de control de calidad” en las empresas que actúen en las referidas áreas de actividad económica (art. 5).

Asimismo, el Ministerio tiene competencia para establecer “las disposiciones que regularán el otorgamiento de certificaciones de conformidad con Normas, de bienes, así como la prestación de servicios” (art. 23).

En esta forma, se ha ampliado considerablemente el ámbito de la competencia del Ministerio, al asignársele una amplísima potestad reglamentaria, en base a la cual puede establecer normas de obligatorio cumplimiento por los particulares, limitativos de la garantía económica.

Por otra parte, la ley recoge la norma ya comentada que sometió a vigilancia y control de los organismos oficiales, los productos y servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y vida de las personas (arts. 10).

#### **IV. La política de normalización y control de calidad**

La ley atribuyó al Ministerio de Fomento competencia para aprobar las Normas Venezolanas COVENIN y otorgar y supervisar la autorización de la utilización de la Marca NORVEN (art. 13), ratificando las normas de la legislación precedente relativas a las Normas Venezolanas COVENIN y a la marca NORVEN. En particular, la ley recoge la normativa que estaba vigente sobre el carácter de recomendaciones de las Normas Venezolanas COVENIN y la posibilidad, sin embargo, de que se las declare de obligatorio cumplimiento cuando se trate de productos o servicios cuyo consumo o uso tengan relación directa con la salud y la vida de las personas o cuando a su juicio así lo exija el interés público (art. 14).

En cuanto a las entidades y empresas del Estado que produzcan bienes para los cuales existan Normas Venezolanas COVENIN, la ley estableció con carácter general, que “están en la obligación de cumplir con los requisitos para optar y mantener en vigencia la Marca NORVEN” (art. 34).

La ley, además, estableció que “los organismos de la Administración Pública Nacional, incluidas las Empresas del Estado, al efectuar sus licitaciones y compras están obligados a exigir que los productos y servicios cumplan con los requisitos establecidos en las Normas Venezolanas COVENIN y preferirán a los productos que ostenten la Marca NORVEN” (art. 35).

#### **V. El control y certificación de la industria manufacturera y los servicios**

En materia de control y certificación de calidad, la ley establece innovaciones de importancia en relación a la legislación precedente.

En primer lugar, atribuye al Ministerio de Fomento la posibilidad de determinar “en cuáles proyectos de instalación o ampliación de empresas, deberán incluirse como parte integral, los sistemas de control de calidad a utilizar” (art. 19), con lo cual se establece, por primera vez, la posibilidad de que los mismos sean obligatorios para los particulares.

Se aclara, además, que las empresas que produzcan bienes o servicios para los cuales se hayan dictado normas obligatorias, están en la obligación de demostrar periódicamente ante el Ministerio de Fomento, la idoneidad de los sistemas de control para garantizar el continuo cumplimiento de las exigencias de dichas normas (art. 21).

Las normas relativas al control de calidad en los servicios, constituyen una innovación importante: se obliga a las personas o empresas que presten servicios, a presentar por escrito a los usuarios con anticipación a la prestación, en los ramos que determine el Ministerio de Fomento, los siguientes datos: los costos del servicio y su alcance; la garantía que concede, si fuera el caso; el tiempo máximo que tardará la

prestación del servicio con indicación de la fecha de comienzo; y otras indicaciones que incluya el Ministerio. Asimismo, el Ministerio debe establecer los bienes que deberán suministrarse bajo garantía y fijar las condiciones mínimas de las mismas (art. 22).

#### **VI. El control de calidad de las importaciones y exportaciones**

La ley establece, por primera vez, normas relativas al control de calidad de los productos importados o destinados a la exportación.

En cuanto a los productos importados, se establece que éstos “deberán ajustarse a lo previsto en las correspondientes Normas Venezolanas COVENIN en vigencia”; y “en los casos que se hubiese establecido Normas Venezolanas COVENIN obligatorias para productos importados similares deberán ajustarse a dichas Normas, lo cual será testimoniado por los importadores mediante certificados de conformidad con esas normas obligatorias, expedidos por organismos acreditados a juicio del Ministerio de Fomento” (art. 25).

En cuanto a las exportaciones la ley se limita a atribuir al Ministerio de Fomento “la fijación de las políticas y modalidades dirigidas a establecer el Sistema de Certificación de Conformidad con Normas para bienes y servicios destinados a la exportación” (art. 26), así como la determinación de “las Normas Técnicas que regirán la Certificación de Calidad para las exportaciones” (art. 27).

#### **VII. Las sanciones y un caso de silencio administrativo positivo**

Por último, la ley estableció un sistema de sanciones completo, de carácter administrativas, que permite la aplicación de medidas como el comiso o la destrucción de los productos, el cierre temporal o definitivo de la empresa, o incluso el extrañamiento del país para el caso de extranjeros comprobadamente reincidentes en violaciones a la ley (art. 29).

Las sanciones deben ser impuestas “por el Director General Sectorial de Industrias del Ministerio de Fomento” (art. 30), aun cuando a partir de la reforma citada del Reglamento Orgánico del Ministerio de enero de 1980, esta atribución corresponde al Director General Sectorial de Tecnología.

De estas decisiones se puede apelar para ante el Ministro de Fomento dentro de los 10 días hábiles siguientes a su notificación (art. 30), y en caso de que en un lapso de 60 días el Ministro no decida, la decisión apelada queda sin efecto (art. 31).

Se consagra así, de nuevo, en nuestro ordenamiento legal, un caso de silencio administrativo positivo. El artículo 31, en efecto, establece lo siguiente:

“El Ministro de Fomento deberá decidir el recurso dentro de los sesenta (60) días hábiles siguientes a partir de su recepción, la falta de pronunciamiento en este plazo deja sin efecto la decisión apelada. La decisión del Ministro agota la vía administrativa”.

Dejar sin efecto la decisión apelada mediante la cual se estableció una sanción, por el transcurso del tiempo (60 días), equivale a establecer un silencio administrativo positivo: es decir, que la decisión del inferior, apelada por ante el Ministro, por su silencio durante el lapso de 60 días, se entiende como revocada. En general la legislación había establecido el caso del silencio administrativo con efectos negativos (art. 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y arts. relativos al procedimiento administrativo previo regulado en la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República), pero no ha sido frecuente regular legalmente el silencio positivo, salvo en normas reglamentarias aisladas. Por tanto, este silencio administrativo es una innovación legislativa a tomarse en cuenta para comentarios futuros, que sigue la misma orientación del artículo 22 de la Ley de Mercado de Capitales.