

**INTERVENCION DEL CONGRESO Y DE LOS GRUPOS DE
PRESION EN EL EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA.
COMENTARIOS A LA LEY QUE CREA LA COMISION
NACIONAL DE COSTOS, PRECIOS Y SALARIOS**

Judith Rieber de Bentata

*Profesor Agregado del Instituto de Derecho Público
Universidad Central de Venezuela*

Desde bastante tiempo atrás se ha planteado la necesidad de una ley que regule la relación entre tres importantes elementos de la economía: costos, precios y salarios, lo cual, en el fondo, supone la regulación de la actuación de los dos grupos de interés más importantes de la economía nacional: obreros y empresarios.

Como consecuencia se presentó ante el Congreso un proyecto de ley mediante el cual se pretendía crear una comisión que tuviera a su cargo tal actividad, compuesta por ministros, representantes del Congreso, de los empresarios y de los obreros y cuya opinión era vinculante para la Administración.

Así concebido el proyecto, suscitó dos críticas fundamentales: por una parte, la intervención del Congreso en una actividad típicamente administrativa, con lo cual, como veremos, se desvirtuaba el principio de separación de poderes; y por la otra la vinculatoriedad de la opinión de la Comisión, con lo que se ponía en manos de empresarios y obreros, además del Congreso, el ejercicio de una potestad administrativa porque, en la práctica, la toma de decisiones quedaba en manos de los mencionados grupos de interés, en lugar de hacerlos intervenir durante la fase de establecimiento de políticas, con lo cual no sólo se logra oír la opinión de los principales involucrados en el proceso económico, sino que, además, se les compromete en la consecución de los objetivos que fijan las políticas en cuya elaboración han participado.

Posteriormente, el Congreso sancionó la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios que apareció publicada en *Gaceta Oficial* N° 33.011 de 2 de julio de 1984, a la cual están dedicados estos comentarios.

Antes, sin embargo, deben analizarse por separado las dos cuestiones que originó el proyecto que le dio origen, y cuyo estudio es fundamental para luego analizar la Ley dictada por el Congreso.

**I. INTERVENCION DEL PODER LEGISLATIVO EN EL EJERCICIO
DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS**

Uno de los principios fundamentales del Derecho Constitucional es el de la separación o división de poderes, como elemento de distribución del trabajo y de equilibrio entre las tres ramas del Poder Público. Para ello resulta imprescindible que el poder estatal sea ejercido por *órganos diferenciados*. La separación de poderes garantiza así que el órgano que hace las leyes no sea el encargado de aplicarlas ni ejecutarlas; que el órgano que las ejecute no pueda hacerlas ni juzgar sobre su aplicación; y que el órgano que juzgue no las haga ni las ejecute.

El significado que encierra el principio de la separación de poderes es que éstos puedan refrenarse recíprocamente, y ello se consigue distribuyendo las funciones estatales entre diferentes órganos, constituidos por personas físicas distintas, de manera

tal que ninguno pueda imponer su voluntad a los otros ni quede sometido a una voluntad ajena a la propia.

En Venezuela, el principio de la separación de poderes ha sido consagrado en la Constitución, así:

Artículo 118. "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".

La misma disposición antes transcrita establece que esa separación no puede ser absoluta, sino que "los órganos a los cuales les incumbe su ejercicio *colaborarán* entre sí en la realización de los fines del Estado". Ahora bien, la medida y el grado de la "colaboración" de las distintas ramas del Poder Público debe establecerse en cada caso en el ordenamiento jurídico constitucional, por ser una excepción al principio general de separación de poderes.

Es clara la Constitución cuando establece una colaboración de los Poderes entre sí y no una sustitución de uno por otro en el ejercicio de funciones que, por su naturaleza, no le corresponden. Tal colaboración no puede nunca suponer que el órgano que colabora se sustituya en el ejercicio de las funciones del órgano que recibe la colaboración, ni siquiera parcialmente.

Esta es la posición de nuestra Constitución, pues establece expresamente los casos en los que un integrante de un Poder asume las funciones de otro Poder: cuando se produce la falta absoluta del Presidente de la República y hasta tanto tenga lugar la elección y toma de posesión del nuevo Presidente, se encargará de la Presidencia de la República el Presidente del Congreso o, en su defecto, el Vice-Presidente del Congreso o, en su defecto, el Vice-Presidente de ese organismo o el Presidente de la Corte Suprema de Justicia, en ese orden (artículo 197 de la Constitución, *in fine*); en realidad, en este caso no se trata de una intromisión de un Poder en otro, pues quien se encarga de la Presidencia de la República en este supuesto, lo hace por razón de su cargo no en su condición de tal, sino como Presidente de la República encargado; en otro caso, la Constitución exige "la adecuada representación de las otras ramas del Poder Público" en el Consejo de la Judicatura (Artículo 217). Incluso, la misma Constitución regula los casos en los cuales los Senadores y Diputados ejercen funciones administrativas sin perder su investidura, así:

Artículo 141. "Los Senadores y Diputados podrán aceptar cargos de Ministros, Secretario de la Presidencia de la República, Gobernador, Jefe de Misión Diplomática o Presidente de Instituto Autónomo, sin perder su investidura. Para desempeñarlos deberán separarse de la respectiva Cámara, pero podrán reincorporarse al cesar en esas funciones. La aceptación de diversos mandatos de elección popular, en los casos en lo que permitan las leyes, no autoriza el ejercicio simultáneo de los mismos".

De la disposición transcrita se evidencia, por interpretación en contrario, que la condición de Senadores y Diputados impide el ejercicio de otras actividades de carácter público, incluidas por supuesto las administrativas, salvo las exceptuadas expresamente, para lo cual deberán separarse de la respectiva Cámara; el único privilegio que otorga dicho artículo es la posibilidad de reincorporarse al Congreso al cesar en sus funciones. Todo ello abunda más sobre la imposibilidad de ejercer simultáneamente las funciones de Congresantes y de algún otro cargo público.

En consecuencia, consideramos que se viola el principio de separación de poderes consagrado en el artículo 118 constitucional, cuando se pretende incluir representantes del Congreso de la República, en una Comisión que ejercería funciones to-

talmente ajenas a las propias de ese organismo, puesto que tal representación es una forma de participación o integración jurídico-institucional del Poder Legislativo en la función administrativa, sobre todo si se da carácter vinculante a las opiniones de esa Comisión.

Igual criterio sustenta Brewer-Carías en un caso similar, al considerar que hay violación del principio de división de poderes “y, por tanto, usurpación de funciones, cuando el Congreso pretende atribuirse funciones administrativas reservadas a los órganos del Poder Ejecutivo. Tal es el caso de la Ley de Carrera Administrativa que atribuye al Congreso la elección de uno de los miembros del Directorio de la Oficina Central de Personal, y del Proyecto de Ley Orgánica de Identificación que atribuía al Senado la autorización previa para que el Ejecutivo designara al Director Nacional de Identificación del Ministerio de Relaciones Interiores” (Brewer-Carías, A. R.: *Derecho Administrativo*, 1975, p. 224). Debe destacarse que las funciones que corresponden a este Directorio son, básicamente, funciones de asesoría, y aún así se considera que la designación de uno de sus miembros por parte del Congreso, constituye una usurpación de funciones. Cuánto más lo sería, entonces, la designación de los representantes del Congreso ante la Comisión de Costos, Precios y Salarios que establecía el proyecto de Ley inicial para realizar actividades que, a la larga, terminan siendo de administración activa por el valor vinculante de sus opiniones en un cuerpo en el cual la Administración está en minoría.

Todo lo anterior nos lleva a afirmar que cuando el Poder Legislativo —amparado en un supuesto ejercicio de sus funciones de control— pretende intervenir en el ejercicio de funciones administrativas, abandona su ámbito natural y deviene órgano administrativo. Es evidente que esta circunstancia lleva a reconocer que el esquema de la “separación de poderes”, por más simple que se le considere, se estaría resquebrajando, dando paso al desorden que surgiría por el ejercicio indiscriminado de funciones de cualquier naturaleza por parte de cualquiera de los tres Poderes, debilitando, además, las facultades de control del Congreso sobre la Administración, pues, al intervenir activamente en sus decisiones, pierde la posibilidad de cuestionarlas.

Como argumento a favor de esta intervención del Congreso, se han presentado ejemplos de leyes vigentes, además de las citadas, que dan al Congreso este tipo de funciones. Sin embargo, el hecho de que una norma de *lege ferenda* admita una determinada situación no hace desaparecer su improcedencia. Afortunadamente, en la ley aprobada, el Congreso reconoció el error que cometería al incluir un representante suyo en dicha Comisión, quizás, además de las razones formales de no querer dictar una norma inconstitucional, por la circunstancia práctica de que una inconstitucionalidad evidente debilitaría un texto legislativo mediante el cual se trata de alcanzar un objetivo loable.

II. VINCULATORIEDAD DE LA OPINION DE LA COMISION NACIONAL DE COSTOS, PRECIOS Y SALARIOS. INTERVENCION DE LOS GRUPOS DE INTERES EN EL EJERCICIO DE LAS POTESTADES ADMINISTRATIVAS

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Ley, se expresa que el mismo es un desarrollo del artículo 109 de la Constitución, el cual establece lo siguiente:

Artículo 109. La ley regulará la integración, organización y atribuciones de los cuerpos consultivos que se juzguen necesarios para oír la opinión de los sectores económicos privados, la población consumidora, las organizaciones sindicales de trabajadores, los colegios de profesionales y las universidades, en los asuntos que interesan a la vida económica.

Como veremos, se trata de la creación de "los cuerpos consultivos que resulten necesarios para oír la opinión" de diversos grupos de interés, como medio para regular su intervención en la toma de decisiones de los organismos del Estado en materia económica.

El concepto de administración consultiva usualmente se ha establecido con relación al de administración activa. La Administración activa está constituida por órganos que dictan actos ejecutorios, por oposición a la administración consultiva, que emite declaraciones de juicio que pueden ser opiniones o proposiciones. "La función consultiva puede entenderse como la expresión jurídica de opiniones emitidas individual o colegiadamente a una autoridad administrativa, que es la única competente para dictar el acto respecto del cual se hace la consulta" (Weber, Yves: *L' Administration Consultive*, Librairie Generale de Droit et Jurisprudence, 1968, p. 1).

La consulta puede tener por objeto obtener el aporte de los técnicos en el ejercicio de la actividad administrativa o la intervención, más o menos activa, de los grupos de interés en la toma de decisiones que posteriormente incidirán en su propia esfera jurídica. Nos referimos especialmente a esta última que es la que interesa a los efectos de la ley que estudiamos. La intervención del Congreso, a la que nos hemos referido, como vemos, no cabe en ninguno de los supuestos aceptados por la doctrina.

Resulta interesante la distinción que hace Manuel García Pelayo en su artículo "Las Organizaciones de Interés y la Teoría Constitucional". (En *Politeia*, Revista del Instituto de Estudios Políticos de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, p. 10). Afirma García Pelayo que es necesario distinguir entre sujetos jurídico-constitucionales y actores político-constitucionales. Los primeros son los órganos o instituciones previstas en las normas constitucionales para el ejercicio de las potestades públicas. Los segundos comprenden aquellas entidades extraconstitucionales a través de las cuales se actualiza la Constitución, y que vienen a ser así la mediación entre el sistema constitucional como mero orden normativo y el sistema constitucional como orden jurídico político concreto de un pueblo. "...Los actores, en cuanto que representan la incisión de la sociedad en el sistema constitucional, varían con arreglo a la estructura de aquélla y, según los tiempos pueden ser las "notabilidades", los caciques, las clientelas, las parentelas, la clase política, los partidos, los grupos de presión o de intereses, etc." En el caso que nos ocupa, se trata de la intervención de los grupos de interés en la toma de decisiones de la Administración, por vía de consulta. Este fenómeno se ha presentado en muchos países, dando origen a lo que se ha llamado la administración concertada.

La concepción tradicional de la consulta supone una separación rígida entre órganos administrativos diferenciados, como lo son la administración activa y la administración consultiva; su relación se expresa a través de un dictamen que elabora esta última a la primera, y que puede o no ser seguido por aquélla, según lo establezca la Ley.

Hoy día, la actividad consultiva pretende recabar también la opinión de los administrados, especialmente de aquellos a quienes va dirigida la actuación administrativa en casos determinados, la cual usualmente se canaliza a través de los grupos de interés, que intervienen entonces de manera más activa en el quehacer administrativo, originando la consulta-concertación. Ella se manifiesta, no tanto a través de opiniones como a través de proposiciones. También la forma de acordar tales proposiciones es distinta a la de la consulta clásica: tradicionalmente en los cuerpos consultivos se toman las decisiones por votación, mientras que en la administración concertada se toman por acuerdo: en Francia, en la elaboración y puesta al día de los planes, la autoridad administrativa y los grupos de interés intervienen en las diversas comisiones de igualdad, debiendo ponerse de acuerdo para la toma de decisiones. "Ciertamente, en la práctica, tal armonía puede a veces resultar teórica. Pero se trata de un estado de ánimo, de una actitud mental para el tratamiento de los problemas. Que la práctica

real esté a veces alejada de la norma ideal no permite desconocer la influencia profunda y los resultados innegables de la concertación" (Weber, Yves: "Fonction consultative et Droit. En: *La Consultation Contemporaine*, Editions Cujas, Paris, 1972, p. 132).

En la administración moderna, la intervención de los diversos grupos de interés se da tanto en el proceso de elaboración de los planes como en el de su puesta al día, y, formalmente, ellos son obligatorios sólo para la Administración, pero en la práctica, ellos se hacen obligatorios para los particulares debido a dicha intervención: ésta es la verdadera administración concertada. Además, este procedimiento se utiliza no sólo en la planificación, sino también cuando se trata de conseguir objetivos individualizados como la regulación del precio de determinado producto, el estímulo a la producción de algún otro, etc.

La adopción de este esquema introduce modificaciones en la concepción tradicional de la actuación administrativa; se considera que ella debilita el poder de la Administración y diluye la responsabilidad de su actuación. Ambas cosas parecen ser ciertas, pero resulta necesario admitir esta modificación, pues es expresión de una nueva realidad, siendo entonces necesario eliminar, o al menos disminuir, los aspectos negativos a cambio de la ventaja de obtener el cumplimiento de las normas legales, no sólo por el ejercicio de la autoridad, sino por la adhesión del sujeto pasivo a la norma dictada, actitud de particular interés en la vida económica.

Sin embargo, en todo caso, es necesario que quede claro que la aplicación de los principios de la administración concertada no supone la distorsión del ejercicio de la potestad pública en los casos en que los diversos sectores no lleguen a un acuerdo; es necesario impedir que los grupos de interés se sustituyan en la autoridad competente en cuanto se refiere al ejercicio de sus funciones, cosa que sucede cuando se le da a su opinión un carácter vinculante. Por esta razón, debe determinarse adecuadamente el momento de actuación de los grupos de interés y su valor; no puede admitirse que ellos suplanten a la autoridad administrativa, convirtiéndola en una virtual ejecutoria material de sus decisiones; y éste es el error en que incurría el proyecto de Ley inicial, en el cual se desvirtuaba la función consultiva que la Constitución ha querido otorgar a los diversos grupos que menciona, cuya opinión se debe oír —según dice el artículo 109— pero no necesariamente acatar, como pretendía el proyecto. Sin embargo, en la práctica, ello puede darse cuando las opiniones de los grupos de interés, por su contenido y por la importancia de aquellos a quienes representa es tal, que le resulta muy difícil a la Administración desoír sus proposiciones.

Consideramos que la administración concertada, tal como la hemos planteado, es una solución que sí se adecua al artículo 109 constitucional que se pretendía desarrollar en los proyectos de Ley iniciales, en los cuales, a nuestro juicio, ello se hizo de manera errada. Para poner en práctica esta solución, lo adecuado es regular la intervención de los diversos grupos de interés en el proceso de planificación en sentido global, o durante la fase de tramitación de la formación de políticas, y no en la toma de decisiones finales porque, en los términos de los proyectos de ley, esto último convertía la consulta en una verdadera cogestión de las potestades de la Administración activa, con la intervención de diversas instituciones con lo cual, entre otras cosas, se diluirían la responsabilidad de los diversos agentes.

Por otra parte, debe destacarse que en el proyecto y en la Ley aprobada la composición de la Comisión no corresponde al artículo 109 constitucional que, como hemos dicho, ha pretendido desarrollarse con esta Ley. En efecto, dicha disposición enumera los sectores cuya opinión debe ser oída y no todos ellos están representados en la Comisión. En efecto, de las opiniones que según la Constitución deben ser oídas, se incluyen sólo algunas: en cuanto a los sectores económicos privados, están representados por Fedecámaras, la cual, se presume, representa la opinión de ese sector, aun cuando debe plantearse la posibilidad de que surja una organización paralela de

representación de dicho sector, que no tendría oportunidad de ser oída; en cuanto al sector laboral, el legislador escogió a una sola de las organizaciones laborales —la Confederación de Trabajadores de Venezuela C.T.V.— excluyendo así, no sólo a otras organizaciones laborales existentes, sino también a cualquier otra que pudiera surgir. El resto de los grupos cuya opinión debe ser oído por la Administración en los asuntos que interesan a la vida económica del país, a juicio del Constituyente, fueron simplemente ignorados por el legislador; ellos son: la población consumidora, los colegios de profesionales y las universidades. En realidad, comprendemos y, en cierta medida por razones prácticas, compartimos la tesis expresada por diversas personas en el sentido de reducir en lo posible el número de miembros de la Comisión para hacerla operante, pero no por ello deja de ser cierto que el Constituyente ordenó al legislador ordinario la inclusión de otros grupos de interés que no están dentro de los componentes de la Comisión.

III. ANALISIS DE LA LEY

Del texto de la Ley llama especialmente la atención su artículo más importante, o sea, el referido a las atribuciones de la Comisión (artículo 6), el cual debe estudiarse conjuntamente con el artículo que establece el valor de la opinión de la Comisión en determinados casos (artículo 7).

Artículo 6º La Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios tiene las atribuciones siguientes:

- 1) Proponer al Ejecutivo Nacional medidas destinadas a estimular la productividad y la producción de los bienes y servicios de consumo masivo o esenciales a la vida de la población;
- 2) Analizar las tendencias del proceso de desarrollo económico y social de la Nación a los fines de determinar los desequilibrios, distorsiones y factores susceptibles de provocar alzas indebidas en los precios o deterioros en el ingreso real de los trabajadores y, en general, de la población y presentar las recomendaciones pertinentes;
- 3) Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deben ser declarados como de primera necesidad;
- 4) Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad;
- 5) Promover la fijación de salarios mínimos de conformidad con la Ley;
- 6) Determinar el deterioro que se produzca en el ingreso real de la población y en especial de los trabajadores a los fines de la contratación colectiva;
- 7) Designar el personal que requiera para el cabal cumplimiento de sus actividades;
- 8) Dictar su Reglamento Interno;
- 9) Las demás que le asignen las leyes y reglamentos.

De la lectura del artículo 6º se evidencia el carácter estrictamente consultivo que se da a la Comisión, cuando se le otorgan como atribuciones "Proponer..." (numeral 1), "Analizar..." (numeral 2), "Proponer..." (numeral 3), "Dictaminar previamente..." (numeral 4), "Promover..." (numeral 5), "Determinar a los fines de la contratación colectiva..." (numeral 6).

Especial atención merecen los numerales 3 y 4 por diversas razones. Estos dos numerales hacen referencia a la tan discutida facultad de la Administración para la fijación de precios, que es una de las expresiones más patentes de la intervención del Estado en la actividad económica, respecto de la cual se producen importantes modificaciones según veremos a continuación.

En el año de 1974, la Ley de Protección al Consumidor establecía que, a los efectos de dicha ley, "se consideran bienes y servicios de primera necesidad aquellos que por ser de consumo masivo o esenciales a la vida de la población, determine el Ministerio de Fomento" (artículo 2). Sólo respecto de tales bienes y servicios se otorga al Ministerio de Fomento potestad para fijar precios máximos (artículo 5).

Posteriormente, el 18 de febrero de 1983, a raíz del establecimiento de un nuevo régimen cambiario, se congelaron todos los precios por 90 días, ante el temor de que las nuevas medidas produjeran una fuerte alza de precios con consecuencias negativas en una economía que ya para ese momento presentaba graves problemas. Durante ese período se planteó la necesidad de que, para el momento en el cual finalizara la vigencia de la congelación de precios, el Ejecutivo contará con un instrumento jurídico eficaz para contrarrestar un alza indiscriminada de precios que podía llevar la inflación hasta límites intolerables.

Por las razones anteriormente expuestas, se consideró que las atribuciones que ofrecía la Ley de Protección al Consumidor no eran suficientes, pues eran muchos los bienes y servicios cuyos precios era necesario controlar pero, como no llenaban los requisitos para ser declarados de primera necesidad, no tenía el Ministerio de Fomento competencia para fijar sus precios. En tal virtud, se trató de resolver esta situación con el Decreto 1971 de 18 de abril de 1983, que profundizó al máximo la potestad del Estado en materia de fijación de precios, pues el Ministro de Fomento podía fijar precios máximos o únicos de venta a cualquier nivel de comercialización a cualquier clase de bienes o servicios, así como establecer las condiciones de comercialización (artículo 2). Es más, los productores e importadores de bienes y quienes prestaban servicios debían obtener del Ministerio de Fomento autorización para todo aumento de precios, e incluso para la fijación del precio de nuevos bienes o servicios (artículo 3).

Como se observa, este Decreto introdujo una modificación en el sistema, pasando de un sistema restringido en el cual sólo podía el Ministerio de Fomento fijar precios a determinados bienes y servicios que por llenar determinados requisitos podrían ser declarados de primera necesidad, para ser sustituidos por una competencia para la fijación de precios de cualquier nivel de comercialización.

La situación se complica cuando, con fecha 2 de julio de 1984 se publica la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, cuyo artículo 16 deroga expresamente el Decreto 1971 antes mencionado, por lo cual se hace necesario determinar el régimen actualmente vigente en materia de fijación de precios.

Antes de pasar a estudiar los aspectos jurídicos de la cuestión planteada y sin entrar a juzgar sus bondades o sus defectos pues ello es una cuestión de política económica y no jurídica, debemos destacar que nos encontramos ante un retroceso en materia de fijación de precios, pues, si con el Decreto 1971 se podían fijar precios a cualquier tipo de bien o servicio, al ser derogado éste, la situación cambia para ser sustituida por otra —no muy clara, por lo demás— y que trataremos de dilucidar. En todo caso, lo que resultaría importante saber es, si quienes tomaron la decisión de derogar expresamente este Decreto lo hicieron a conciencia, percatándose del cambio sustancial que ello significaba, o fue simplemente el deseo de eliminar el obstáculo adicional que suponían las autorizaciones requeridas en ese texto normativo, sin darse cuenta del resto de las consecuencias que ello producía.

Los ordinales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley mencionada, otorgan a la Comisión la potestad para:

3. "Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados como de primera necesidad".
4. "Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad".

Posteriormente estudiaremos el valor de estas opiniones a tenor de lo establecido en el artículo 7 de la Ley.

Nótese que las atribuciones a las que se refieren los numerales 3 y 4 nuevamente transcritos, están otorgados a la Comisión para que proponga al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados de primera necesidad y para dictaminar sobre la fijación de precios de dichos bienes y servicios; pero, ¿a quién corresponde el ejercicio de la potestad de fijar los precios y en base a cuál norma legal? Hemos visto ya que la Ley que comentamos derogó el Decreto 1971 expresamente y que éste a su vez, aparentemente ha derogado la Ley de Protección al Consumidor en cuanto a la fijación de precios por parte del Ministro de Fomento. ¿Es esto así?

El Decreto 1971 fue fundamentado en el Decreto 674 de 8 de enero de 1962 en virtud del cual se restringen la libertad de comercio e industria, para hacer posible abarcar todo el espectro de bienes y servicios respecto de los cuales se podían fijar precios y exigir de los particulares la obtención de las autorizaciones antes señaladas.

Tal fundamentación legal hace de este Decreto una norma de rango legal, capaz de derogar normas de igual o inferior rango. Siendo ello así, al sustituirse la normativa de fijación de precios de la Ley de Protección al Consumidor de carácter restringido por referirse sólo a ciertos tipos de bienes y servicios, por la más amplia del Decreto 1971 que incluye cualquier clase de bienes y servicios, la primera queda derogada ya que, repetimos, aun siendo aquélla una ley formal, este Decreto tiene rango legal y, en consecuencia, poder derogatorio suficiente. El problema se plantea a partir del momento en que se deroga expresamente el Decreto 1971.

En principio el Ministerio de Fomento parece haber perdido su potestad para fijar precios máximos de venta: la potestad restringida de la Ley de Protección al Consumidor fue sustituido por la más amplia del Decreto 1971 y la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios deroga este Decreto, sin establecer ningún otro sistema jurídico para la fijación de precios.

Pudiera argumentarse, y algunos lo hacen, que habiendo sido dictado el Decreto 1971 en base a la restricción de garantías, su efecto no es el de derogar la disposición legal contradictoria, sino el de suspender su vigencia. No compartimos este criterio, pues, para ello, habría sido necesario que lo dijera expresamente el Decreto; la figura de la suspensión de la vigencia de una norma jurídica para resurgir posteriormente es tan extraña a la teoría general de la vigencia de las normas, que sería necesaria una declaración clara y expresa del legislador para que tal estado de latencia pudiera producirse.

Es cierto que si se deroga el decreto de restricción de garantías dejan de tener vigencia todas las normas que se hayan dictado en base a tal restricción, pues, desaparecidas las circunstancias que dan origen a la restricción, desaparecen también las normas dictadas con fundamento en ella, y es por eso que el restablecimiento de la garantía económica tantas veces reclamado se hace imposible, por las impredecibles consecuencias negativas que produciría el imponderable vacío jurídico que se originaría. Sin embargo, no existe razón suficiente para aplicar este criterio a las normas dictadas en base a la restricción de la garantía económica, porque, si bien ello supone una suspensión de la condición de reserva legal que la ampara, la cual resurge en el momento en que la restricción desaparece, tal circunstancia no se da respecto de los decreto-leyes que se dictan fundamentados en ella: si mediante un decreto-ley de este tipo se deroga una ley fundamental, ésta no readquiere su vigencia al desaparecer aquél; si es voluntad del legislador que así suceda, debe manifestarlo expresamente.

Quizás una posible interpretación, menos rigurosa, podría permitirnos afirmar que el Decreto 1971 no deroga las disposiciones de la Ley de Protección al Consumidor relativas a fijación de precios por no ser ambas contradictorias entre sí; simplemente amplió las competencias del Ministro de Fomento pasando de los bienes y servicios de primera necesidad a todos los bienes y servicios en cualquier nivel de comercialización

y, al derogarse el Decreto 1971, vuelve a reducirse la competencia del Ministro al ámbito restringido de la Ley citada. A decir verdad, siendo rigurosos, deberíamos afirmar que para que ello fuera cierto, debería haberse establecido expresamente en el Decreto que se trataba de una ampliación de la competencia de que disponía el Ministro.

Otra posible interpretación es la de que al otorgar la Ley competencia a la Comisión para dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios, está atribuyendo esa competencia al Ministro de Fomento de manera indirecta. Sin embargo, tal interpretación no sería más que la búsqueda desesperada de una solución para el problema planteado, porque, como sabemos, al contrario de lo que sucede con la capacidad en Derecho Privado, la competencia no se presume sino que debe justificarse siempre, por lo que no puede admitirse llegar a una fijación de competencia después de todo un proceso deductivo.

Podrían algunos argumentar que la potestad del Ministro de Fomento de fijar precios subsiste en base al numeral 20 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central. Sin embargo, tal interpretación sería contraria a doctrina reciente de la Corte Suprema de Justicia, según la cual dicha Ley se limita a distribuir competencias entre los diversos Ministerios, competencias que se encuentran en normas sustantivas, pero ella, de por sí, no es suficiente para otorgarlas.

Comprendemos perfectamente la gravedad de las consecuencias que produce la afirmación que hacemos, pero pensamos que ha sido la inadvertencia del legislador lo que ha llevado a esta situación.

IV. VINCULATORIEDAD RELATIVA DE LA OPINION DE LA COMISION

En las versiones de anteproyectos y proyectos de la Ley que conocimos, siempre se dio a la opinión de la Comisión un carácter vinculante en el sentido estricto del término; o sea que el Ministro de Fomento no podía actuar de manera distinta a la opinión de la Comisión.

Esta fue una de las disposiciones más criticadas pues, como dijimos anteriormente, si se aceptaba este criterio, la Comisión sustituía al Ministro en el ejercicio de una potestad que le correspondía, convirtiéndolo en un ejecutor material de las decisiones de la Comisión, en lugar de actuar en su carácter de órgano del Presidente de la República que le otorga el artículo 193 de la Constitución.

Acogiendo estas críticas, el legislador llegó a una curiosa vinculatoriedad de la opinión de la Comisión en el artículo 7 que dice así:

Artículo 7º "Los señalamientos y dictámenes formulados por la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios en los casos previstos en los numerales 3 y 4 del artículo anterior (artículo 6), tendrán carácter vinculante para el Ejecutivo Nacional, el cual sólo podrá apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada".

En efecto, generalmente, cuando se da a una opinión efecto vinculante, el organismo que recibe la opinión no puede apartarse de ella de ninguna manera. Por eso resulta extraña la solución que se dio en este artículo 7, pues sólo con motivar su criterio contrario el Ministro puede desoír a la Comisión, con lo cual el carácter vinculante que se pretendía quedó reducido a casi nada; y no podía ser de otra manera porque ello supondría, insistimos, que los grupos de interés que conforman la Comisión se sustituirían en el ejercicio de las potestades del Ministro. Por eso, lo que procedía desde el punto de vista jurídico era darle un carácter no vinculante a la opinión de la Comisión.

V. VALOR DEL SILENCIO DE LA COMISION

El artículo 8 establece lo siguiente:

La Comisión dictaminará en las materias a que se refieren los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la presente Ley, dentro de un lapso de sesenta (60) días continuos a partir de la fecha de recepción de la solicitud correspondiente.

Vencido dicho lapso sin que la Comisión hubiere emitido su dictamen, el Ministro de Fomento ejercerá sus atribuciones sobre la materia, en un plazo no mayor de quince (15) días continuos.

De la lectura de la disposición transcrita, conjuntamente con los numerales 3 y 4 del artículo 6º, se desprende el carácter obligatorio de la consulta a la Comisión en esos supuestos.

Ahora bien, sabiamente, el legislador dio a la Comisión un plazo para responder y un valor a su silencio pues, de lo contrario, la inacción de este cuerpo colegiado habría podido paralizar la actuación del Ministerio en una materia tan importante como la que nos ocupa, de llegarse a resolver el problema de la competencia del Ministro.

Queda, sin embargo, una duda acerca del aparte único de dicho artículo: ¿qué sucede si el Ministro no ejerce su competencia dentro de este lapso? No es posible considerar que pierda la posibilidad de ejercer sus funciones respecto de los bienes o servicios de que se trate. Forzosamente debemos llegar a la conclusión de que en este caso deberá reiniciarse el procedimiento con la petición de la opinión de la Comisión nuevamente, lo que constituirá un retardo muy perjudicial para el particular, que deberá cargar con la negligencia de la Administración, como sucede con frecuencia.

Queda además una serie de dudas derivadas de la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por ejemplo, ¿en el caso del silencio, se producen los efectos que esta ley establece?