

LEY QUE CREA LA COMISION NACIONAL DE COSTOS, PRECIOS Y SALARIOS

Aristides Rengel Romberg
Profesor de Derecho Procesal Civil
Universidad Católica Andrés Bello

1. CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE EL OBJETO DE LA LEY

El Congreso de la República sancionó el día 28 de junio de 1984 la "Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", publicada en la Gaceta Oficial N° 33.011 de fecha 2 de julio de 1984.

Conforme al Art. 14 de dicha Ley, la Comisión se instalará en el plazo de 30 días continuos a partir de la entrada en vigor de la presente Ley. Al realizarse dicha instalación se suspenderá el procedimiento de fijación de precios establecidos en el Decreto N° 1971 de fecha 18 de abril de 1983 (Sistema Administrado de Precios), respecto de todas aquellas solicitudes que se formulen o estuvieren en curso, relativas a la fijación o modificación de precios de bienes y servicios declarados como de primera necesidad.

Asimismo, conforme a la Disposición Final (Art. 16), el Decreto N° 1971 de fecha 18 de abril de 1983, quedará sin efecto a los 90 días de instalarse la Comisión.

El objeto de la Ley que comentamos está expresamente definido en el Art. 1° de la misma, así: "La presente Ley tiene por objeto asegurar, conforme a principios de justicia social, mediante la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional, el mejoramiento de la productividad y la producción de bienes y servicios de consumo básico y masivo, asimismo deberá tender al equilibrio del nivel general de precios y al logro del balance real entre las necesidades de consumo y las remuneraciones de los trabajadores y, en general, al ingreso real de la población".

Conforme a esta definición, el objeto de la Ley se puede diferenciar así:

- a) El mejoramiento de la productividad y la producción de bienes y servicios de consumo básico y masivo;
- b) Tender al equilibrio del nivel general de precios;
- c) Tender al logro del balance real entre las necesidades de consumo y las remuneraciones de los trabajadores y, en general, al ingreso real de la población.

El logro de estos objetivos debe asegurarse inspirándose en los "principios de justicia social" y mediante la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional, esto es, dicho en términos de la filosofía política proclamada por el Partido de Gobierno, mediante el llamado Pacto Social.

En términos generales, y según la letra y el espíritu de la Ley, la Comisión tiene un carácter técnico, asesor y consultivo como se desprende de sus atribuciones previstas en el Art. 6° según el cual la Comisión puede:

- a) 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;
- b) 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 deterioro en el in-

- greso real de los trabajadores, y en general de la población y presentar las recomendaciones pertinentes;
- c) Proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados como de primera necesidad;
 - d) Dictaminar previamente sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad;
 - e) Promover la fijación de salarios mínimos de conformidad con la Ley;
 - f) 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;

En todos estos casos, conforme al Art. 9º, la Comisión dictaminará con arreglo a criterios técnicos que tomarán en cuenta los costos normales de producción y distribución, así como la situación financiera, la eficiencia y la rentabilidad de las empresas y la productividad en el trabajo.

Si bien el ámbito material de la Ley se encuentra claramente especificado (artículo 1º) y la Comisión debe dictaminar con arreglo a criterios técnicos (Art. 9º), existe el riesgo de que por la finalidad político-económica y de justicia social de la Ley, la Comisión en algún caso concreto o en la mayoría de ellos, llegue a exceder los límites de su dictamen hasta abarcar otras materias que no son objeto propio de la Ley, como pudiera suceder, por ejemplo, cuando para dictaminar la Comisión sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad, llegue a conclusiones que impliquen una fijación de la rentabilidad de las empresas, con grave perjuicio para éstas, para el desarrollo productivo nacional y para la propensión a invertir en el sector.

Por su carácter técnico y asesor, la Comisión puede en la mayoría de las materias que le están atribuidas, proceder a formular propuestas y recomendaciones al Ejecutivo Nacional, en cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley; sin embargo, en una de esas atribuciones, la del numeral 4 del Art. 6º, el dictamen de la Comisión es un pre-requisito establecido por la Ley al ejercicio de las atribuciones del Ministerio de Fomento sobre esa materia.

Las referidas atribuciones de la Comisión de los numerales 3 y 4, son las siguientes:

- 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;

En estas materias, la Comisión sólo puede actuar a solicitud del Ministro de Fomento, y tiene un plazo de 60 días continuos a partir de la fecha de recepción de la solicitud para presentar su dictamen. 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 15 días continuos (Art. 8º).

2. LA CONCERTACION: INSTRUMENTO FUNDAMENTAL DE LA LEY

En el sistema de la "Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", *la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional*, aparece como el medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de la Ley. Esta concertación de los sectores de la vida nacional, ha venido siendo reclamada en los últimos tiempos por la colectividad como el medio indispensable para lograr la justicia social en el régimen democrático. La concertación ha constituido uno de los postulados políticos y programáticos del actual partido de gobierno, según el cual "Hay tres formas

de llegar a la democracia social: Por la concertación, por la vía de una mayoría parlamentaria que tiene AD actualmente, o por la violencia, que es la forma que buscan los pueblos cuando no ven salida a sus problemas”.

Esta concertación o Pacto Social se entiende según el mismo partido de gobierno, “enmarcado en el tripartismo (empresarios, trabajadores, Gobierno) que es la filosofía de la Organización Internacional del Trabajo (OIT)”.

El Congreso de la República, por primera vez ha consagrado el principio de la concertación o Pacto Social en la “Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios”, convirtiéndolo en el medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de esta Ley. Es así, como los tres factores más importantes de la vida nacional que deben intervenir en la materia económica y especialmente en la relativa a costos, precios y salarios, esto es: el Gobierno, los empresarios y los trabajadores, se encuentran integrando la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios. El Art. 3º de la Ley que comentamos establece expresamente que “La Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, estará integrada por el Ministro de Fomento o quien haga sus veces, quien la presidirá, y los Ministros del Trabajo y de Agricultura y Cría, o quienes hagan sus veces; así como por un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela (CTV) y uno de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción (FEDECAMARAS), quienes serán designados, con sus respectivos suplentes, por el Ejecutivo Nacional, de una terna de candidatos propuesta por cada una de las Instituciones mencionadas”.

La Comisión, en la estructura de la Ley, es el órgano nacional que tiene a su cargo la formulación de los criterios de política sobre las materias enunciadas en el Art. 1º de la Ley, está adscrita al Ministerio de Fomento y tiene las atribuciones que expresamente determina el Art. 6º de la Ley. Puede decirse que la Comisión es el órgano de la concertación, el órgano que debe realizar el Pacto Social en las materias objeto de la Ley, al ejercer las atribuciones que le confiere el Art. 6º.

Como la concertación es armonización, acuerdo, pacto, y es la forma escogida soberanamente por el Congreso de la República para realizar los fines de la Ley, no puede concebirse un dictamen de la Comisión sin la concurrencia de la voluntad de los tres sectores de la vida nacional que integran la Comisión: El Gobierno, los empresarios y los trabajadores. Un dictamen o decisión de la Comisión tomada exclusivamente por los integrantes de la misma que representan al sector Gobierno, sin el voto favorable de los empresarios y de los trabajadores sería una decisión o dictamen unilateral y de no concertación. Asimismo, una decisión o dictamen de la Comisión tomada con el concurso del Gobierno y de los trabajadores sin el voto favorable de los empresarios, también sería una decisión o dictamen de no concertación, contraria al Pacto Social y consiguientemente a los fines y propósitos de la Ley.

Las consideraciones anteriores nos llevan a la convicción de que la disposición del Art. 4º de la Ley, según el cual la Comisión sesionará válidamente con tres de sus miembros, uno de los cuales deberá ser el Presidente, y los dictámenes se adoptarán por mayoría de votos, está en completa oposición contradictoria con lo dispuesto en el Art. 1º de la Ley y con toda la estructura y economía general de la misma, porque esa disposición permite la no concertación y, por tanto, la frustración del Pacto Social y de los fines de la Ley.

Como la Comisión está integrada por tres Ministros, el de Fomento, quien la presidirá, el del Trabajo y el de Agricultura y Cría, representantes del sector Gobierno, y además por un representante de la Confederación de Trabajadores de Venezuela y otro de la Federación de Cámaras y Asociaciones de Comercio y Producción, representantes del sector trabajadores y empresarios respectivamente, las hipótesis de no concertación que pudieran producirse si se considerase válida la disposición del Art. 4º, serían las siguientes:

- a. La Comisión emite su dictamen con la sola presencia de tres de sus miembros: el Ministro de Fomento, el Ministro del Trabajo y el de Agricultura y Cría.
- b. La Comisión emite su dictamen con la sola presencia de tres de sus miembros: El Ministro de Fomento, otro de los Ministros integrantes de la Comisión y el representante de los trabajadores.
- c. La Comisión emite su dictamen con la sola presencia de tres de sus miembros: El Ministro de Fomento, otro de los ministros integrantes de la Comisión y el representante de los empresarios.
- d. La Comisión emite su dictamen con la presencia de cuatro de sus miembros: Los tres Ministros integrantes de la Comisión y el representante de los trabajadores.
- e. La Comisión emite su dictamen con la presencia de cuatro de sus miembros: Los tres Ministros integrantes de la Comisión y el representante de los empresarios.
- f. La Comisión emite su dictamen con la presencia de los cinco miembros integrantes de la misma, pero con el voto en contra de los trabajadores o de los empresarios.

En todas estas hipótesis señaladas, no habría concertación y consecuentemente el dictamen de la Comisión carecería de toda validez.

De lo expuesto se sigue que el criterio adoptado en el Art. 4º de la Ley para determinar la validez del quórum de la Comisión y de los dictámenes de la misma, se basa en un criterio numérico que resulta incompatible con la idea de la concertación o Pacto Social que es el medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de la Ley. Decimos que el Art. 4º está en oposición contradictoria con el Art. 1º porque mientras éste exige la concertación de los tres sectores de la vida nacional que integran la Comisión conforme al Art. 3º, en cambio el Art. 4º permite la no concertación al disponer que los dictámenes de la Comisión se adoptarán por mayoría de votos. Como es obvio, integrada como está la Comisión por representantes de los tres sectores de la vida nacional que la Ley indica: Gobierno, empresarios y trabajadores, la concertación exige la armonización, acuerdo o pacto de estos tres sectores y no una simple mayoría como lo establece el Art. 4º.

Como es sabido, según el principio jurídico de contradicción, dos normas contradictoriamente opuestas no pueden ser válidas ambas, de donde se sigue que una de ellas carece necesariamente de validez. Y según el principio jurídico de tercero excluido, cuando dos normas de derecho se contradicen, no pueden ambas carecer de validez, de donde se sigue que una de ellas tiene que ser válida.

El criterio para decidir el antagonismo u oposición contradictoria entre las citadas normas, es a nuestro parecer muy sencillo en este caso: Ambos preceptos forman parte de un mismo todo, la "Ley que Crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios"; pero la norma del Art. 4º, debe estar referida a la norma del Art. 1º que le sirve de base puesto que informa toda la estructura y la economía de la Ley que exige la concertación sistemática de los sectores de la vida nacional, como medio o instrumento fundamental para el logro de los fines de la Ley. En tales circunstancias, resulta evidente la validez del Art. 1º, el cual debe aplicarse en todo caso y la invalidez del Art. 4º que se encuentra en oposición contradictoria con aquél.

3. EXAMEN DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA LEY

La circunstancia de que el dictamen de la Comisión en las materias a que se refieren los numerales 3 y 4 del Art. 6º de la Ley tiene carácter vinculante para el Mi-

nistro de Fomento y en el caso del numeral 4 es un pre-requisito para el ejercicio de sus atribuciones por el Ministro de Fomento, ha planteado la duda acerca de la inconstitucionalidad de esas atribuciones de la Comisión, materia ésta que ahora pasamos a analizar.

La Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios tiene su fundamento en los artículos 95 y 96 de la Constitución Nacional. El primero de éstos establece que “El Régimen Económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad...”. El segundo, deja a la Ley “dictar normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica”.

En consecuencia con su fundamento constitucional referido, el artículo 1º de la Ley dispone que su objeto debe asegurarse, “conforme a principios de justicia social...”. Del mismo modo, las atribuciones de la Comisión, contempladas en el artículo 6º, como la de proponer al Ejecutivo Nacional los bienes y servicios que deban ser declarados como de primera necesidad; *dictaminar sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad*; promover la fijación de salarios mínimos de conformidad con la Ley; 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, etc., pueden ser referidas, como actos de aplicación, a la norma del artículo 96 de la Constitución que les sirve de base y constituye la razón de validez de aquéllas.

El examen de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las atribuciones de la Comisión previstas en los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley, en su relación con las atribuciones del Ministro de Fomento, implica un juicio de valor acerca de si dichas atribuciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6º constituyen o no una violación directa de alguna norma constitucional que establezca las atribuciones del Ministro de Fomento. En términos generales, el artículo 117 de la Constitución, que trata del poder público, establece que “La Constitución y las leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio”. Pero este artículo constitucional no define las atribuciones del Poder Público, sino que remite a la propia Constitución y a las leyes de la República. No se encuentra en la Constitución ninguna norma que establezca o defina las atribuciones o competencia específica de los Ministros en general ni del Ministro de Fomento en particular. Al contrario, el artículo 193 de la Constitución, deja a la Ley Orgánica determinar el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia. Como no existe una norma constitucional que establezca las atribuciones del Ministro de Fomento, y esas atribuciones están más bien definidas y determinadas por la “Ley Orgánica de la Administración Central”, resulta que no es posible configurar la violación directa de una norma constitucional por los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios.

Como el artículo 117 de la Constitución no define las atribuciones del Poder Público, la Corte Suprema de Justicia ha decidido, en repetidas ocasiones, que no puede denunciarse aisladamente su infracción como fundamento de una acción o recurso de inconstitucionalidad, sino que se requiere asimismo la denuncia de la violación directa de la norma constitucional que establezca las atribuciones del órgano respectivo. Si esta denuncia de violación directa de la norma constitucional no puede ser planteada, no estamos entonces en presencia del vicio de inconstitucionalidad. Afinando los conceptos —ha dicho la Corte— “podría agregarse que existe recurso por violación directa de la Carta Fundamental, cuando sea factible llegar a la solución positiva o negativa del problema planteado con la exclusiva aplicación de las normas constitucionales invocadas”.

Cuestión diferente es la del vicio de *ilegalidad*. Aquí el juicio de valor no está referido a la violación directa de una norma constitucional sino a la violación de una norma legal que establezca las atribuciones del órgano respectivo. En este caso, la ilegalidad puede originarse de diversos modos: bien porque la norma legal, o la ley misma, aparezca en contradicción con la Constitución, caso en el cual la infracción se tipifica como vicio de *inconstitucionalidad*; bien porque la infracción aparezca entre una norma o ley de orden local o estatal frente a otra de rango nacional, caso en el cual la ley estatal estaría afectada de *ilegalidad*, por violar una norma o ley de jerarquía superior que tiene primacía según nuestro ordenamiento constitucional; o, finalmente, porque la contradicción se presente entre leyes nacionales del mismo rango, o de rangos diferentes por ser una de ellas "*ordinaria*" y la otra "*orgánica*" por haberla calificado así el legislador en el acto de su sanción. En esta hipótesis, se habla más bien de *colisión de leyes* y no de ilegalidad, y corresponde resolver la colisión y declarar cuál de ellas debe prevalecer, a la Corte Suprema de Justicia, en Sala Plena, conforme al ordinal 6º del Art. 42 de su Ley, en concordancia con el Art. 43 *ejusdem*.

En realidad, se trata en los diversos casos —como ha dicho la Corte— de una cuestión de terminología, porque aun cuando se declara la nulidad de una ley por inconstitucionalidad, no se hace otra cosa que determinar cuál debe predominar entre dos normas de diferente jerarquía que se encuentran en colisión; sólo que, cuando la colisión se plantea frente a la ley fundamental de la República, que es la Constitución, recibe la denominación específica de inconstitucionalidad.

En el caso que nos ocupa, se trata de examinar si existe una *colisión* entre la "Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios", en los numerales 3 y 4 del artículo 6º, y la "Ley Orgánica de la Administración Central", que regula las atribuciones del Ministerio de Fomento.

Entre las atribuciones que corresponden al Ministerio de Fomento, según el artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central, se encuentran, entre otras, las siguientes:

2º La planificación, reglamentación, dirección, regulación, vigilancia, protección y desarrollo de la producción industrial, así como la supervisión y coordinación de su financiamiento.

11º La productividad industrial.

18º La protección al consumidor.

20º La fijación de precios y tarifas de productos y servicios tanto públicos como privados en todo el territorio nacional. En la fijación de los precios de productos agrícolas y sus derivados, el Ministerio de Fomento actuará en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Cría.

25º Las demás que le señalen las leyes.

Como se observa, las atribuciones del Ministerio de Fomento especificadas en el artículo 28 de la citada Ley, no son *numerus clausus* o limitativas, sino que también tendrá "*las demás atribuciones que le señalen las leyes*". Ahora bien, las atribuciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6º de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, tienen conforme al artículo 7º carácter vinculante para el Ejecutivo Nacional; pero la misma disposición establece que el Ejecutivo Nacional podrá apartarse del criterio de la comisión mediante decisión motivada. De aquí se sigue que las atribuciones de la Comisión, antes referidas, no excluyen ni *suplantán* la atribución que tiene el Ministerio de Fomento según el numeral 20 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central para fijar precios y tarifas de productos y servicios tanto públicos como privados en todo el territorio nacional, puesto que el Ejecutivo Nacional (Ministerio de Fomento) puede apartarse del criterio de la Comisión mediante una decisión motivada. Por el carácter técnico, asesor y consultivo que tiene la Comisión, y por la facultad que tiene el Ministro de Fomento de apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada, somos del parecer

de que las atribuciones de los numerales 3 y 4 del artículo 6º, no coliden con las atribuciones correspondientes que tiene el Ministro de Fomento, sino que las complementa y perfecciona como órgano técnico y asesor, y el deber del Ministro, de solicitar previamente el dictamen de la Comisión sobre cualquier fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad, a que se refiere el numeral 4 del artículo 6º de la citada ley, es un deber legalmente establecido para el Ministro al ejercer la atribución que le confiere el numeral 20 del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central autorizada en el numeral 25 de esta misma ley. En otras palabras, así como conforme a la atribución del numeral 20 del artículo 28, en la fijación de los precios de productos agrícolas y sus derivados, el Ministro de Fomento actuará en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Cría, así también, por virtud de la Ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios, para la fijación y modificación de precios de los bienes y servicios declarados de primera necesidad, el Ministro de Fomento actuará con el previo dictamen de la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios y podrá en todo caso apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada.

En resumen, las consideraciones anteriores nos llevan a las siguientes conclusiones:

a) La concertación de los sectores de la vida nacional representados en la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios: Gobierno, Trabajadores y Empresarios, es el instrumento o medio fundamental para el logro de los fines de la ley.

b) Sin la concertación o acuerdo de los tres sectores, el dictamen de la Comisión carece de validez.

c) La disposición del Art. 4º de la ley, según el cual la Comisión puede sesionar válidamente con sólo tres de sus miembros y tomar los dictámenes por mayoría de votos, está en oposición contradictoria con lo dispuesto en el Art. 1º de la ley, porque esa disposición permite la no concertación exigida en el Art. 1º y frustra, por tanto los fines de la ley y el Pacto Social.

d) Como ambos preceptos forman parte de un mismo todo, que es la ley, y la norma del Art. 4º debe estar referida al Art. 1º que le sirve de base, puesto que éste informa toda la estructura y la economía de la ley, priva la validez del Art. 1º, el cual debe aplicarse en todo caso, frente a la invalidez del Art. 4º.

e) Como no existe una norma constitucional que establezca las atribuciones del Ministro de Fomento, las cuales están definidas en el Art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central, no es posible configurar una violación directa de norma constitucional por la ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios.

f) Tampoco existe colisión entre la ley que crea la Comisión Nacional de Costos, Precios y Salarios y la Ley Orgánica de la Administración Central, pues las atribuciones de la Comisión previstas en los numerales 3 y 4 del Art. 6º no impiden al Ministro de Fomento apartarse del criterio de la Comisión mediante decisión motivada, y aquellas atribuciones de la Comisión, por el carácter técnico, asesor y consultivo que tiene ésta, complementan y perfeccionan la atribución del Ministro de Fomento establecida en el numeral 20 del Art. 28 de la Ley Orgánica de la Administración Central, según la cual el Ministro tendrá también, según el numeral 25 *ejusdem*, las demás atribuciones que le señalen las leyes.