

# **PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA DECRETAR AUMENTOS SALARIALES Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO**

**\*Abog. Gloria Díaz Carabaño**

**\*\*Abog. Eleana Saldivia Alarcón**

**\* Personal Profesional adscrito a la Investigación del Instituto de Derecho Comparado.**

**\*\* Colaboradora. Profesional adscrita a la investigación del Instituto de Estudios  
Internacionales de la Universidad de Carabobo**

## **INTRODUCCION**

Los Procedimientos Administrativos para aumentar el salario y para fijar el salario mínimo son variables. La diversidad obedece a circunstancias regionales o tradiciones normativas nacionales, a influencias del pasado colonial, o responden a los propios sistemas de relaciones de trabajo, tradiciones y etapas de desarrollo económico de cada país.

Entre los procedimientos administrativos frecuentes cabe citar, la Ley, los Decretos y Decisiones del Poder Ejecutivo, los Consejos o Comités de Salarios, órganos con poderes de decisión o de formular recomendaciones efectivas con o sin participación de trabajadores y de empleadores o de sus organizaciones sindicales más representativas. La forma de fijar salarios mínimos mediante leyes o un proceso legislativo es menos frecuente debido a que es un método demasiado dilatado e inflexible, pero se emplea cuando no existe un sistema, órgano o normas jurídicas vigentes al efecto o el organismo nacional estableciendo para tales fines es inoperante, quedando como único recurso el implantar el salario mínimo oficial mediante una Ley.

Las decisiones del Poder Ejecutivo (Decretos Resoluciones), contribuyen a dar mayor flexibilidad a la legislación sobre aumentos de salarios y fijación de salario mínimo vigente. Por eso, en algunos países, la Ley autoriza al Poder Ejecutivo a fijar tasas y decidir sobre la cobertura de los salarios, o hacer los reajustes periódicos bien sea directamente o a través del Ministerio del Trabajo. Otras veces, la misma Legislación otorga al Poder Ejecutivo plena libertad en el proceso de decisiones, pero, la práctica más difundida es que la Legislación imponga al gobierno, antes de que éste adopte su decisión final, la obligación de consultar con órganos tripartitos dotados de funciones generales consultivas de asesoramiento y que se ocupan de su amplia gama de política laboral. Este procedimiento es preferido por quienes consideran que corresponde al Gobierno establecer las orientaciones y alcances de la política económica, social y de salarios, teniendo el inconveniente de que el poder de decisión final corresponde al gobierno más que a los interlocutores sociales. En Venezuela este procedimiento administrativo para fijar salario mínimo y aumento de salario lo acoge la Ley Orgánica del Trabajo, y constituye el objeto de la presente investigación.

## **I. ORIGEN, EVOLUCION HISTORICA**

La necesidad de prevenir y resolver conflictos laborales originó la fijación de los salarios mínimos.

Esto comienza en Nueva Zelanda en 1894, la Ley faculta al Tribunal de Arbitraje a establecer, mediante Laudos Arbitrales, el salario mínimo con carácter obligatorio.

Poco tiempo después, este sistema es aplicado en Australia, donde se crea un Sistema de Consejo de Salarios.

Más tarde en Nueva Zelanda se fija legalmente el salario mínimo para las empresas donde los trabajadores carecían de organización sindical.

Posteriormente algunos países de Europa adoptan sistemas de protección para el salario de los trabajadores de menores ingresos y de ciertas categorías (trabajadores a domicilio, agricultores, mujeres, menores).

- Aparece en Perú en 1916.
- Argentina 1918.
- Costa Rica y Cuba 1934.
- Brasil, 1938

En la década de los años treinta aparece en las colonias inglesas de África y El Caribe.

Hasta la Segunda Guerra Mundial, eran muchos los países que carecían de legislación al efecto, y los que la tenían se limitaban a aplicarla solamente a algunas categorías de trabajadores. Los salarios mínimos solían fijarse mediante disposiciones especiales, o bien carecían totalmente de aplicación.

Durante la Segunda Guerra Mundial, la situación comenzó a modificarse, gradualmente, en número creciente, los países empezaron a adoptar leyes de salarios mínimos y a extender la protección del salario a categorías cada vez más amplias de trabajadores.

## **II. NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR AUMENTOS DE SALARIOS Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO (REFLEXION PERSONAL).**

Dada la pluralidad de funciones que el salario realiza, y teniendo presente la trascendencia de los fines que constituyen su esencia, fácilmente se comprende que el Estado no podía abstenerse de intervenir en esa cuestión.

Jurídicamente el salario constituye la contraprestación del trabajo subordinado, es también desde el punto de vista económico una ganancia para el trabajador.

En consecuencia la naturaleza jurídica del referido procedimiento es la Justicia Social.

La idea de justicia es el fundamento de todo ordenamiento jurídico en cualquiera de sus ramas.

Pero cuando se habla de Justicia Social no se quiere decir solamente justicia en lo social sino que se refiere a determinada clase de justicia y se pretende diferenciarla del género. Este término nació como idea de aplicar la justicia a los problemas del trabajo con un sentido de protección al trabajador.

Los principios básicos de ella son el respeto a la igualdad de los hombres frente al fenómeno del trabajo, el respeto a la personalidad y dignidad del trabajador y la justa remuneración del trabajo.

## **III. BASE CONSTITUCIONAL Y LEGAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR AUMENTOS DE SALARIO Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO.**

### **- Base Constitucional.**

\* Artículo 87: "La Ley proveerá los medios conducentes a la obtención de un salario justo; establecerá normas para asegurar a todo trabajador por lo menos un salario mínimo; garantizará igual salario para igual trabajo, sin discriminación alguna; fijará la participación que debe corresponder a los trabajadores en los beneficios de las empresas; y protegerá el salario y las prestaciones sociales con la inembargabilidad en la proporción y casos que se fijen y con los demás privilegios y garantías que ella misma establezca.

\*Artículo 190 ordinales 1 y 22.

- Base Legal.

(Ley Orgánica del Trabajo).

\* Artículo 12: "Corresponde al Poder Público Nacional dictar normas sobre el trabajo. Los Estados y los Municipios no podrán dictar leyes, ordenanzas ni previsión alguna sobre esta materia. Quedan a salvó las disposiciones que dichas Entidades dicten para favorecer a los trabajadores que presten servicio bajo su dependencia, dentro de las normas pautadas por la legislación laboral".

\* Artículo 13: "El Ejecutivo Nacional tendrá las más amplias facultades para reglamentar las disposiciones legales en materia de trabajo, y a tal efecto podrá dictar Decretos o Resoluciones especiales y limitar su alcance a determinada región o actividad del país.

PARAGRAFO UNICO. Cuando el interés público y la urgencia así lo requiera, el Ejecutivo Nacional, por Decreto del Presidente de la República en Consejo de Ministros, podrá establecer cláusulas irrenunciables de los trabajadores y de la economía nacional que se considerarán integrantes del contrato de trabajo".

\*Artículo 22: "Los Decretos que dicte el Ejecutivo Nacional de conformidad con lo previsto en los artículos 13 y 138 de esta Ley, deberán someterse a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, dentro de los cinco (5) días siguientes a su publicación.

Las Cámaras en sesión conjunta o la Comisión Delegada, según sea el caso, decidirán la ratificación o suspensión de los Decretos dentro de los diez (10) días siguientes a la fecha de recepción.

PARAGRAFO PRIMERO. En caso de pronunciarse por la suspensión, el Congreso o la Comisión Delegada, según sea el caso, podrá recomendar al Ejecutivo Nacional la elaboración de un Decreto Modificado.

PARAGRAFO SEGUNDO. Si transcurrido el lapso indicado, las Cámaras en sesión conjunta o la Comisión Delegada, según sea el caso, no se hubieren pronunciado sobre la decisión sometida a su consideración, ésta se considerará ratificada.

\* Artículos: 138, 167, 169, 172 (Estos artículos que también constituyen la Base Legal de los referidos Decretos y Resoluciones son analizados posteriormente).

#### **IV. OBJETO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR AUMENTOS DE SALARIO Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO.**

El presente procedimiento tiene por objeto atender, aunque en forma parcial, las necesidades de recuperación salarial de los sectores no organizados o asociadas en sindicatos con débil poder de negociación. En principio, privilegia a los trabajadores de menores ingresos ya que al establecer tasas de reajuste inversamente proporcionales a los salarios, tiende a reducir las brechas de ingresos.

Es conveniente destacar los aspectos más imperantes del objeto de dicho procedimiento, el cual se propone:

1. Proteger a categorías restringidas y bien definidas de trabajadores que se estima se encuentran en situación muy expuesta en el mercado de trabajo.

2. Garantizar un nivel de salario apropiado o la aplicación del principio de igualdad de remuneración, por un trabajo de igual valor.
3. Establecer una red de seguridad contra salarios excesivamente bajos.
4. Estimular el rendimiento del trabajador.
5. Despertar su deseo de progresar o de superación.
6. Frenar el descontento popular.
7. Detener una inminente explosión social colectiva generada por el desempleo, la inflación y la depresión económica.
8. Detener la migración de trabajadores.

## **V. FASES ADMINISTRATIVAS DEL REFERIDO PROCEDIMIENTO Y CARACTERISTICAS CON REFERENCIA EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

Son Decretos-Leyes los actos emanados del Poder Ejecutivo o quien lo sustituya, mediante los cuales se establecen reglas de derecho sobre materias propias de la ley formal. En otras palabras, son decisiones con fuerza de Ley, adoptada por el Poder Ejecutivo.

De conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos "Los Decretos son las Decisiones <sup>(1)</sup> de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República y, en su caso, serán refrendadas por aquel o aquellos Ministros a quienes corresponda la materia o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros. En el primer caso, el Presidente de la República, cuando a su juicio la importancia del asunto lo requiera, podrá ordenar que sea refrendado, además, por otros Ministros.

Los Decretos Leyes se distinguen de los Decretos Ordinarios o Regulares dictados por el Poder Ejecutivo conforme a la Constitución y las Leyes, por su contenido, ya que éstos no estatuyen sobre materia legislativa sino sobre asuntos que normalmente corresponden a la competencia de aquel poder. Así, pues, son Decretos Ordinarios los que dicta el Presidente de la República en ejercicio de funciones propias, tales como los relativos al nombramiento de Ministros. Reglamentación de Leyes, Convocatoria del Congreso a sesiones extraordinarias, ordenación de créditos adicionales, etc. En cambio los Decretos-Leyes contienen normas de Derecho, aún sobre materias reservadas al dominio de la Ley, y tienen la fuerza derogatoria de las leyes, al igual que los actos sancionados por las Cámaras Legislativas conforme al procedimiento especial pautado en la Constitución para esos efectos.

Algunos autores utilizan la denominación de Decretos-Leyes para todo acto con eficacia legislativa producida por el Poder Ejecutivo.

Lo cierto es que ampliado o restringido el criterio de los Decretos-Leyes, muchas normas relativas a la organización y competencia de los órganos administrativos y en general a la función administrativa se encuentran consignados en este tipo de acto.

En este orden de ideas, bien sabemos que el procedimiento administrativo generalmente abarca un conjunto de actos preparatorios o de trámite que han de culminar en la decisión de la autoridad administrativa competente. El más importante de los procedimientos de primer grado (procedimientos constitutivos o de formación del Acto Administrativo) es el, procedimiento ordinario, ya que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos indica que el mismo actúa como regla aplicable a todos los casos, salvo que exista un procedimiento expresamente "regulado en norma de rango preeminente".

Las fases del Procedimiento Administrativo son las distintas etapas que lo constituyen. Esas fases están constituidas por actos que tienen las siguientes características:

- a. Son Actos Jurídicos
- b. Son Actos heterogéneos

- c. Son Actos Autónomos relativamente.
- d. Son Actos Auxiliares del acto final.

Las fases del Procedimiento Administrativo son cinco (5):

- a. Fase de Iniciación
- b. Fase de Sustanciación
- c. Fase de Terminación (Decisión)
- d. Fase de Notificación
- e. Fase de Ejecución.

Pero sucede que "algunos actos administrativos pueden ser dictados sin que los precedan trámites preparatorios. Son las decisiones que Giannini ha llamado "medidas administrativas solitarias". De todos modos para que produzcan efectos jurídicos los actos administrativos solitarios, deberán estar seguidos por una formalidad complementaria; si son de carácter particular, notificando a los interesados y si son de carácter general, ser publicados en un órgano oficial". <sup>(2)</sup>

(1) Subrayado nuestro.

(2) LARES MARTINEZ, Eloy. "Manual de Derecho Administrativo 4a. edición. U.C.V. Caracas 1978.

Dentro de este contexto podemos ubicar a los Decretos ya que "son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República..." (Artículo 14 Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), y como bien sabemos que la causa natural, por la cual concluye el procedimiento, es la emanación del acto administrativo que decide la cuestión o solicitud objeto del mismo, en este caso el procedimiento de la Ley Orgánica del Trabajo se inicia es con la decisión es decir en la tercera fase del procedimiento administrativo. Luego viene la fase de la Notificación que está ubicada dentro de las fases finales del procedimiento constitutivo: la fase de la Eficacia, concretamente es la cuarta fase: en efecto, la notificación es en los actos individuales la condición para que éstos puedan surtirlos efectos requeridos. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla al procedimiento de publicación y notificación de los actos administrativos en un capítulo especial del Título III. La normativa puede ser sintetizada así: Actos objeto de publicación: deben ser publicados los actos de carácter general: aquellos que interesen a un número indeterminado de personas y, finalmente los actos de carácter particular cuando la Ley lo exija. Excepción: los actos internos de la administración. Forma de la publicación: la publicación ha de ser efectuada en la Gaceta Oficial del organismo que tome la decisión. Y por último la fase de la ejecución, que es la fase del cumplimiento del acto administrativo y tiene su fundamento en la presunción de legitimidad y legalidad de los Actos Administrativos, (si el acto se presume válido puede ser ejecutado inmediatamente) (Artículo 8. Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). Los actos de la administración tienen ejecutividad esto es, no necesitan ser declarados sus derechos por un órgano jurisdiccional, tienen carácter de título ejecutivo. Para una mejor comprensión de las fases del referido procedimiento administrativo presentamos los siguientes cuadros esquemáticos N° 1 y N° 2.

**CUADRO Nº. 1**

**FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR  
AUMENTOS SALARIALES  
(Artículos 138 y 22 L.O.T.)**

|                                                                                                                                                                                              |                                                                                                                  |                                                                                                                        |                                                                         |                                                                                                                                                                                                                                             |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ejecutivo oye plenamente a: organizaciones más representativas de los trabajadores y patronos -al Consejo de la Economía Nacional Banco Central de Venezuela (Fase de sustanciación L.O.P.A. | Decreto por el Ejecutivo de aumentos de salarios. Publicado (Fases de motivación y decisión y ejecución L.O.P.A. | Las cámaras decidirán ratificación de los decretos dentro de 10 días siguientes a la fecha de recepción de los mismos. | Suspensión<br><br>Fase de Decisión L.O.P.A.<br><br>Ratificación tácita. | Las cámaras recomiendan al Ejecutivo Nacional la elaboración de un Decreto Modificado.<br><br>Cuando transcurre el lapso indicado y las cámaras no se hubieran pronunciado sobre la decisión sobre la decisión sometida a su consideración. |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

**CUADRO Nº. 2**

**FASES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR  
FIJACION DE SALARIOS MINIMOS (Artículos 167, 172 y 22  
Ley Orgánica del Trabajo)**

|                                                                                                                                                                                                                                                                                      |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |                                                                                                                                                  |                                                        |                                                                                                                                                                                                                           |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Antes de decidir el nombramiento de una comisión de salarios mínimos, el Ministro del ramo, deberá solicitar la opinión de las organizaciones del patrono y trabajadores de la industria o rama correspondiente (Fase de sustanciación Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). | Decreto por el Ejecutivo de Aumentos de Salarios Publicados (Fases de motivación decisión y ejecución Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). Se somete el decreto a la consideración de las Cámaras en sesión conjunta o comisión delegada, dentro de los 5 días siguientes a su publicación (se vuelve a la fase de sustanciación Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). | La Cámara decidirá ratificación o suspensión de los decretos, dentro de los 10 días siguientes a la fecha de recepción de los mismos. Suspensión | (Fase de decisión L.O.P.A.)<br><br>Ratificación tácita | Las Cámaras recomiendan al Ejecutivo Nacional la elaboración de un decreto modificado.<br><br>Cuando transcurre el lapso indicado y las cámaras no se hubieran pronunciado sobre la decisión sometida a su consideración. |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|

## **VI. PRINCIPIOS ADMINISTRATIVOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR AUMENTOS DE SALARIOS Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO.**

### **\* El Principio de la Legalidad.**

El principio de la Legalidad es la Columna Vertebral de la actuación administrativa y base del Estado de Derecho. Según este principio la Administración debe someterse -siempre a una norma preexistente (Constitucional), legal o de la propia Administración), que en el caso

del procedimiento administrativo en cuestión, es la Ley Orgánica del Trabajo. Esa norma es la que faculta a la Administración para actuar, ya que sólo puede hacer aquello que le sea permitido por la Ley.

En consecuencia, debe someterse al orden jerárquico normativo (Artículos 13 y 14 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos); los actos de efectos generales no pueden ser derogados por actos de efectos particulares (Artículo 13 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos); el procedimiento debe siempre adecuarse a los fines que persigue (Legalidad teleológica) y ajustar sus actuaciones al interés público que caracteriza sus actuaciones (Artículo 12 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos); y por último la administración debe cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para la validez y eficacia de sus actuaciones (Artículo 12 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos).

#### **- Garantía jurídicas de los administradores en el procedimiento:**

\* Principios de hacerse parte en el procedimiento: tiene su fundamento en el artículo 68 de la Constitución Nacional, es el Derecho de hacerse oír y el de defensa, tienen este derecho todos quienes tengan interés legítimo, personal y directo. Aunque no hubieren intervenido en la iniciación del procedimiento. (Artículos 22 y 23 Ley Orgánica Procedimiento Administrativo), implica el acceso al expediente (Artículo 59 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). Se ejerce tanto en los procedimientos administrativos de primer grado como en los de segundo grado.

\* Principio de la igualdad de las partes en el procedimiento: tiene su fundamento en el artículo 61 de la Constitución Nacional (iguales derechos y oportunidades igualdad ante la Ley). En el procedimiento administrativo no se condiciona esa igualdad: a) a los fines de la administración (el interés público priva sobre los intereses particulares); b) La igualdad alude sólo a los particulares; c) No hay costas en el Procedimiento Administrativo.

\* Principio de la imparcialidad: alude a la posición de la administración frente a los sujetos que intervienen en el procedimiento, la cual ha de ser equidistante, en el sentido de que ésta no pueda inclinarse en base a circunstancias extrañas a los intereses que se ventilan en el mismo a favor o en contra de ninguno de ellos. La imparcialidad entendida en tal forma viene a ser un esfuerzo de la garantía de igualdad formal. Este principio opera igualmente a favor de la Administración, depurando su actuación de todo aquello que es ajeno al fin perseguido por el procedimiento.

\* Principio de la Publicidad: (Principio este muy importante en el procedimiento que analizamos). El principio de la publicidad en realidad alude a dos ámbitos distintos: al de las partes y al de la colectividad, En el primero, dado su carácter restringido, puede hablarse de "publicidad relativa" o ínter partes y está constituido por el hecho de que los participantes en el procedimiento deben tener acceso a las cuestiones que en el mismo se debaten. La publicidad en el segundo sentido a la cual podemos llamar "publicidad absoluta" se revela en la disponibilidad al público de los actos y de los documentos oficiales y tiene su fundamento como bien lo señala la Doctrina, en el hecho de que la Administración en el Ordenamiento Democrático, si bien no puede ser representativa, o puede serlo sólo en una forma muy limitada y especial, debe actuar a la luz del día, en forma tal que sus resultados no sean inaccesibles o secretos. La regla ha de ser el deber de informar y el secreto sólo puede constituir la excepción. (Artículo 59 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos).

\* Principio de la motivación: es una de las garantías que refuerza el principio de la imparcialidad, porque constituye el medio establecido a favor del administrado para que pueda conocer las razones del órgano que actúa el orden lógico de su raciocinio; la congruencia entre los hechos; el razonamiento y la decisión y los intereses perseguidos a través del acto. (Artículo 9. Ley Orgánica Procedimientos Administrativos).

#### **- Garantía de la eficacia en los procedimientos administrativos.**

\* Principio de la economía procedimental: su objetivo es la simplificación de los procedimientos con el fin de que la actuación de la administración y sus órganos sean más eficientes y por tanto representa un papel resaltante ya que debiendo la Administración proveer en vía inmediata a la satisfacción de necesidades concretas y en vía mediata actuar el derecho, la aplicación del principio no encuentra subordinación alguna. (Artículos 62, 4, 55, 60, 91 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos).

\* Principio de la actuación de oficio: (Artículo 53 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). Según este principio la Administración puede sustanciar e impulsar de oficio el procedimiento. Manifestaciones de este principio son: a) La auto tutela administrativa (confirmación, ratificación, modificación o renovación). b) La iniciación de oficio del procedimiento (Artículo 48 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). El impulso procesal del procedimiento administrativo (Artículo 53 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos).

\* Principio de control jerárquico de las decisiones procedimentales: (Artículos 94 y 95 Ley Orgánica Procedimientos Administrativos). Este principio es la base de todo el procedimiento administrativo. Mediante él se asegura la revisión (de oficio o a solicitud de parte) de todos los actos administrativos. La regla general es que el recurso siempre existe y sólo excepcionalmente cuando expresamente así se establezca podrá impedirse la revisión administrativa del acto y, en tales casos, se atenderá al caso concreto y específico.

### **VII. RECURSOS ADMINISTRATIVOS CONTRA EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR AUMENTOS DE SALARIOS Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO PREVISTOS, TANTO EN LA LEY ORGANICA DEL TRABAJO COMO EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

- La Ley Orgánica del Trabajo: establece lo que podría llamarse un mecanismo de control parlamentario, para perfeccionar jurídicamente los Decretos o Resoluciones que el Poder Ejecutivo dicte sobre las referidas materias. Pero el Poder Legislativo sólo tiene potestad para suspender o ratificar la vigencia del acto del Ejecutivo, pero no puede de ninguna manera, modificarlo o sustituirlo por una providencia propia.

Pero puede el Congreso hacer recomendaciones u observaciones a los fines de que se elabore un decreto modificado: recomendaciones que no son en modo alguno vinculantes para el Ejecutivo Nacional, pero sí lo es el Acto del Congreso que suspende la vigencia del respectivo Decreto: por lo cual si el Ejecutivo persiste en la necesidad de un aumento salarial tendrá que elaborar uno nuevo y someterlo a la ratificación del Congreso.

#### **- La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos:**

De conformidad con el Principio de Control Jerárquico de las decisiones procedimentales se asegura la revisión de todos los Actos de la Administración, y es dicho principio, la base de todo el procedimiento administrativo.

En el caso de los Decretos en cuestión, que como tales son actos administrativos que han causado estado y constituyen la última palabra de la Administración sobre el asunto en que ha sido dictado: en virtud de tal pronunciamiento queda clausurada la vía administrativa, para toda ulterior reclamación y abierta sólo a quienes se consideren agraviados, la posibilidad de acudir a la vía jurisdiccional para incoar ante ella alguna irregularidad jurídica.

En cuanto a las Resoluciones dictadas sobre las referidas materias, si es posible proponer el recurso de reconsideración contra dichas Resoluciones ya que son emanadas de la más alta autoridad (El Ministro del Trabajo) y resuelven una cuestión en una sola instancia antes de acudir a la vía jurisdiccional; debemos recordar que el recurso de Reconsideración, es la solicitud dirigida al propio autor del acto, para que lo revoque o modifique.

## **IX. OBSERVACIONES CRITICAS SOBRE LOS VACIOS LEGALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PARA DECRETAR AUMENTO DE SALARIO Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO, SOLUCIONES A TALES VACIOS.**

La poca capacidad de negociación salarial de nuestro empresariado, persuadió al Legislador del Trabajo de un mecanismo que autorizara al poder ejecutivo en ciertas circunstancias, para ordenar ajustes en el salario de los trabajadores o para establecer o modificar en casos de urgencia, las condiciones de prestación de trabajo en beneficio de los trabajadores o de la economía nacional.

Con ocasión de los Nuevos Decretos dictados por el Presidente de la República, sobre fijación de salario mínimo y de aumentos salariales después de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica del Trabajo, se presentó una discusión de tipo filosófico-jurídico, sobre si los Decretos entran o no en vigencia a la publicación por parte del Ejecutivo sin que hayan sido ratificados o suspendidos por el Poder Legislativo, en consecuencia se planteó un posible vacío o laguna del artículo 22 de la Ley Orgánica del Trabajo.

En base a lo anteriormente señalado el Congreso en Sesión Conjunta el 29 de mayo de 1991, procedió a votar una serie de recomendaciones -que fueron aprobadas por unanimidad entre las que destacaba que,-se solicitara a la Oficina de Investigación y Asesoría Jurídica que realice un estudio jurídico suficientemente amplio del artículo 22 de la Ley Orgánica del Trabajo, en razón de que al analizarlo en relación con los decretos salariales dictados por el Ejecutivo Nacional, dicha comisión reconoce la existencia de algunas situaciones dudosas que es conveniente aclarar lo más rápido posible.

En consecuencia, la confusión entre empresarios, quienes deben pagar los aumentos, y los trabajadores, quienes tienen derecho a reclamar su pago, se acrecentó. El motivo fundamental del enredo, se basó en la validez de los aumentos salariales decretados. Validez consagrada en la Constitución Nacional, la cual señala de obligatorio cumplimiento, las decisiones del Poder Ejecutivo que sean publicadas en la Gaceta Oficial.

Opiniones divergentes sostuvieron personas ligadas al acontecer nacional:

\* Pedro París Montesinos: "La ley es muy clara, la ley manda a publicar en la Gaceta Oficial los Decretos que dicte el Ejecutivo y desde ese momento están en vigencia". <sup>(3)</sup>

\* Gustavo Tarre Briceño: "El salario mínimo va a ser exigible una vez que el Decreto del Ejecutivo sea ratificado por el Congreso y el Decreto de aumentos de salarios sólo entrará en vigencia una vez que el Ejecutivo lo vuelva a mandar al Congreso, y éste lo ratifique. Mientras tanto esos aumentos no se pueden pagar porque la interpretación no debe conducir

al absurdo de eventualmente aumentar un salario para después rebajarlo. Eso no tiene sentido".<sup>(4)</sup>

(3) Los Aumentos Salariales. El Carabobeño. 25-05-91, P. D-1.

(4) Los Aumentos Salariales. oc. cit.

\* Nuestra opinión: Los Decretos de Aumento Salarial y fijación de salario mínimo que dicte el Ejecutivo, tienen plena vigencia y validez desde su publicación en la Gaceta Oficial o desde la fecha que su texto indique. La intervención del Congreso tiene sólo efecto confirmatorio del acto, y su acto negativo acarrea la suspensión de la vigencia del Decreto, a partir de la fecha del Pronunciamiento del Congreso.

## **X. ANALISIS CONCORDADO DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PARA DECRETAR AUMENTOS DE SALARIOS Y PARA FIJAR SALARIO MINIMO CON OTROS (QUE LE SON INHERENTES O CONEXOS).**

De acuerdo con la práctica observada en Venezuela hemos podido identificar diversos procedimientos o métodos de fijación de salarios en el sector privado, los cuales tienen su fundamento o sustentación en una norma de carácter legal, cuales son:

### **1. La vía contractual.**

Podemos señalar en primer término que el procedimiento principal adoptado en nuestro país en la regulación del salario, lo constituye el de la Vía Contractual, en donde como bien es sabido, las partes estipulan libremente el salario, bien sea en forma individual o por la vía de la negociación colectiva, con la sola limitación de la existencia de los salarios mínimos.

### **2. La vía de la conciliación y del arbitraje.**

#### **a. La conciliación.**

La vía Contractual ha sido complementada en caso de conflicto de trabajo mediante el procedimiento de la Conciliación, tarea esta encomendada a los Inspectores de Trabajo, quienes ayudan a las propias partes en conflicto a buscar una solución pacífica al mismo; recurso este, que puede ser utilizado durante una negociación colectiva y que tiene carácter obligatorio y una composición tripartita en Venezuela, en el supuesto de una posible interrupción colectiva del trabajo.

#### **b. El arbitraje facultativo y el obligatorio.**

La Legislación laboral Venezolana, prevé también en la solución de los conflictos de trabajo la Vía del Arbitraje, en donde las partes voluntariamente convienen en que una tercera persona (Arbitro) resuelva el conflicto mediante un dictamen o laudo. En igual forma el Arbitraje en determinadas circunstancias ha sido impuesto a las partes.

Tanto la vía de la conciliación como la del Arbitraje tienen que ver con la fijación de los salarios, ya que por ejemplo, en la Conciliación, la persona o funcionario que funge de tal, puede proponer -y en la práctica laboral venezolano así acontece-, cláusulas relativas al salario, sugerencia ésta que puede o no ser aceptada por las partes; y en el Arbitraje, el Arbitro está facultado para fijar las condiciones de trabajo y, en consecuencia, incorporar cláusulas relativas al salario, que no han sido fijadas o convenidas directamente por las partes, sino por un tercero.

Podemos afirmar, que este procedimiento no ha tenido buena acogida en Venezuela, debido a diversos factores que sería sumamente interesante investigar, pero que por razones de tiempo no es posible realizar.

### **3. La vía de la Concertación.**

Otra vía que se ha tratado de implementar es la denominada Concertación Social utilizada como mecanismo atendiente a tratar de contener la conflictividad, buscando conciliar el interés general de la sociedad con los sectoriales de los interlocutores sociales (Empleadores Trabajadores), a través de la colaboración tripartita en la elaboración e implementación de políticas económicas, dentro de lo cual tiene especial referencia lo relativo a la fijación de salarios; sin embargo, el Tripartismo en Venezuela todavía está prácticamente en vía de iniciación, a pesar de la buena voluntad de sus impulsores.

### **4. La vía Legislativa.**

(Que constituye el objeto de nuestro estudio, cuales son: los Procedimientos Administrativos para decretar aumentos de salario y para fijar salario mínimo).

Podemos afirmar de igual manera, que el procedimiento contractual ha sido también complementado a los fines de mejorar las estructuras de salarios y con ello el mejor funcionamiento de las relaciones laborales, por la denominada vía Legislativa, término este que ha sido utilizado en forma restringida, vale decir, para aquellos aumentos directos y compulsivos acordados en un Instrumento Legal (Decretos).

## **XI. CARACTER SUPLETORIO DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es una ley que establece, con carácter general, y con el rango de orgánica, unos procedimientos que deben ser seguidos por la Administración Pública Central y Descentralizada y que debería ser de aplicación general.

- Sin embargo el artículo 47 de la Ley Orgánica Procedimientos Administrativos (Ambito sustantivo de aplicación de la Ley).

Esta norma hasta cierto punto, limita al ámbito de aplicación de la Ley, pues ella, al establecer un procedimiento ordinario, prescribe que frente a este procedimiento ordinario y común' puede haber procedimientos especiales, regulares de Leyes Especiales, que deben aplicarse con preferencia al general de la ley. Sin embargo se aclara, esta aplicación de preferente se produce sólo en las materias que constituyan la especialidad; es decir, no basta simplemente que una Ley especial prevea un procedimiento para considerar que ese procedimiento se aplica con preferencia al de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sino que sólo hay preferencia de aplicación cuando exista un aspecto que constituya una especialidad. Además la aplicación preferente sólo concierne al procedimiento ordinario constitutivo del Acto Administrativo, que es el que regula el Capítulo I, del Título III, en el cual está ubicado el Artículo 47.

- El Artículo 47, fue una de las normas que modificó el Congreso cuando el Presidente de la República le devolvió la Ley Sancionada, para su reconsideración.

- Ante todo se observa que el Artículo 47 está ubicado en el Capítulo I del Título II en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. El Capítulo I se refiere al procedimiento ordinario, por lo que la remisión a leyes especiales no se aplicaría a lo regulado en los capítulos siguientes: Procedimiento Sumario II. Procedimiento en Casos de Prescripción III.

Publicación y Notificación de los Actos Administrativos II y Ejecución de los Actos Administrativos V.

\* Es decir, la ubicación de la norma permite concluir que el ámbito sustantivo de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sólo permitiría acudir a las materias que constituyen especialidad en los procedimientos previstos en leyes especiales, cuando ello sea así respecto a las normas del procedimiento ordinario y no respecto a las otras normas del procedimiento administrativo reguladas en los Capítulos II al V del Título III, las cuales regirían en todo caso aún frente a normas previstas en leyes especiales.

Lo mismo debe advertirse respecto a la regulación que establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el Título IV sobre la revisión de los Actos Administrativos y especialmente respecto a los recursos administrativos. La ubicación del Artículo 47 permite afirmar que la remisión que hace a leyes especiales, sólo se aplicaría al procedimiento ordinario constitutivo del Acto Administrativo y no al Procedimiento de Impugnación. Por tanto, las normas sobre Recursos Administrativos establecidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos privarían sobre cualesquiera otras previstas en leyes especiales.

- Esta es la interpretación directa del Artículo 47, lo cual sin duda provoca innumerables conflictos entre normas que deberán ser resueltas e interpretadas en vía judicial, pues en ciertos casos; por más que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no lo permite, deberán aplicarse normas especialísimas, previstas en leyes especiales que en casos concretos deben privar sobre las regulaciones generales de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

- Esto provoca la necesidad de determinar en todos los organismos públicos, cuáles son las leyes especiales que regulan los diversos procedimientos que se aplican a cada Ministerio, para determinar ese ámbito sustantivo de aplicación.

- Pero no basta determinar esos procedimientos especiales sino que luego deben determinarse, en ellas, las regulaciones que constituyen indubitablemente materias que ameritan un tratamiento especial frente al procedimiento general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

- En esta materia, sin duda, se plantea el problema de los procedimientos especiales -previstos en Reglamentos que establezcan procedimientos, teniendo en cuenta que el Artículo 47 habla sólo de "Leyes Especiales".

- En este punto, habría que distinguir diversos supuestos. En unos casos hay leyes especiales que expresamente remiten al Reglamento para la regulación del procedimiento en cuyo caso habría una remisión legal o delegación hacia un órgano administrativo para regular el procedimiento. En virtud del mandato legislativo, estos procedimientos previstos en reglamento tendrían aplicación preferente, pero en ellos habría que detectar que aspectos son esenciales, para poder decir que normas de esos Reglamentos se aplicarán con preferencia a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Lo que queremos plantear es que no es fácil llegar a una conclusión definitiva sobre cuáles son los procedimientos especiales regulados en Leyes Especiales y las partes de estos procedimientos que deben aplicarse, con preferencia en la L.O.P.A. , pues se trata de un problema casuístico que tiene que ser determinado en cada organismo previo al análisis detallado de su ordenamiento legal. De resto, no pueden establecerse reglas generales absolutas.

\* Pero en cuanto al procedimiento administrativo para decretar aumentos de salario y para fijar salario mínimo que prevé la Ley Orgánica del Trabajo, debemos tener presente que se trata de una Ley Especial que establece un procedimiento especial sobre materias que constituyen la especialidad y en consecuencia debe aplicarse dicho procedimiento con preferencia al procedimiento que trae la L.O.P.A.

Porque indudablemente los diferentes factores que originaron las normas laborales y los propósitos y contenidos del Derecho Laboral, hace que éste imponga soluciones muy diferentes del Derecho común, es un derecho especial con autonomía propia que hace que sus normas se apliquen de preferencia, con respecto a la L.O.P.A. Las normas de la L.O.P.A. pues, se aplican subsidiariamente por ausencia de las de naturaleza laboral y cuando no sean contrarias a estas últimas.

## **CONCLUSIONES**

En la región latinoamericana se consolidan los procesos de democratización en medio de formidables desafíos. Por encima de todo, avanza resueltamente la democracia, la libertad y los esfuerzos de concertación e integración entre nuestras naciones. Como nunca, se hace impostergable la conjunción efectiva de los elementos protagónicos de nuestras sociedades, de los trabajadores, empresarios y los gobernantes, para avanzar unidos a la consecución de objetivos comunes y superiores, para enfrentar una crisis económica sin precedentes en la región.

Es bueno recordar que en la década de los ochenta en los países latinoamericanos se precipitó la crisis, la cual sin lugar a dudas, podemos considerar como la más profunda y prolongada desde la sucedida en los años treinta.

Los países industrializados deben estar conscientes de que, la misma está deteriorando las condiciones sociales, que de por sí ya eran y son extremadamente desiguales.

Por lo demás, la inflación y la inestabilidad de los mercados se han intensificado en el ámbito regional, extendiéndose a países que, como Venezuela, no conocían estos fenómenos.

La deuda externa sigue siendo una pesada carga para las económicas latinoamericanas. Su elevado monto, el peso de los servicios financieros y la imposibilidad material de hacer frente a los pagos que para muchos de nuestros países gravitan contra toda posibilidad de pronta superación de la crisis.

En nuestros países es muy elevado el porcentaje de la población que percibe un ingreso inferior al que realmente necesita para subsistir, para atender las condiciones mínimas de vida, porcentaje éste que cada día crece más sufriendo los rigores de la humillante pobreza.

La salida de la crisis y la solución paralela de estos problemas es función, tanto de un gobierno, así como de todo el país y por ello es preciso realizar un esfuerzo. La presencia del sector laboral, organizado es de vital importancia no solamente como participe en el incremento de la productividad económica, sino también en la defensa de sus derechos y reivindicaciones en materia de seguridad social, laboral y de protección al medio ambiente de trabajo, en fin, en los logros del proceso social por las cuales ha venido luchando la O.I.T. desde su creación, y sin los cuales no se podría alcanzar los niveles de productividad que requieren nuestras economías para superar la crisis actual.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ✓ ALBURQUEDE, Rafael. "La remuneración Trabajo. Régimen Jurídico y Administrativo.
- ✓ ALONSO GARCIA, Manuel. "Curso de Derecho del Trabajo". Volumen I. Cárdenas Editor. México 1979.
- ✓ BREWER CARTAS, Allan-Randolph. "Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana". Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Central de Venezuela. Caracas, Venezuela 1964.
- ✓ CHI-YI CHEN. "Economía Laboral". Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas, Venezuela. 1984.

- √ CONSTITUCION DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA.
- √ FERMIN DE IZAGUIRRE, Iraida. "Temerario de Derecho Administrativo". Ediciones Tacarigua. Caracas, Venezuela 1984.
- √ JUSLABORALISMO EN IBEROAMERICA. Libro homenaje al Dr. Víctor L. Alvarez. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, Venezuela 1990.
- √ LARES MARTINEZ, Eloy: "Manual de Derecho Administrativo". Cuarta Edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas. Venezuela 1978.
- √ LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.
- √ LEY ORGANICA DEL TRABAJO.
- √ LOS AUMENTOS SALARIALES. El Carabobeño. Mayo 25.1991 P.D.I.
- √ LUCENA, Héctor. CALERO, Fernando. "Las Relaciones de Trabajo en los noventa. Desafíos y Propuestas". Valencia, Venezuela 1990.
- √ REVISTA RELACIONES DE TRABAJO. N4 8. Ediciones Asociación de Relaciones de Trabajo de Venezuela. ART. Valencia, Venezuela 1986.
- √ RONDON DE SANZO, Hildegard. "El Procedimiento Administrativo". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, Venezuela, 1976.
- √ VILLASMIL BRICEÑO, Fernando. "Comentario a la Ley Orgánica del Trabajo". Primera Edición. Volumen I. Editorial Roberto. Caracas, Venezuela 1991.