

Tema 7. Reglamento

Sumario: FUENTES DE RANGO ADMINISTRATIVO: Reglamento. Naturaleza jurídica. Diferencias con respecto al acto administrativo. POTESTAD REGLAMENTARIA: Potestad normativa. Régimen jurídico. CLASIFICACIÓN: Origen. Materia. Vinculación con la ley. PRINCIPIO DE INDEROGABILIDAD SINGULAR DEL REGLAMENTO: Concepto. Fundamento jurídico.

FUENTES DE RANGO ADMINISTRATIVO

A. REGLAMENTO

§253. **Concepto** — Con carácter general, el término acto reglamentario o reglamento alude a la norma jurídica adoptada por la Administración Pública en ejercicio de una potestad reglamentaria. Esto es, el reglamento es el ejercicio de la potestad normativa por parte del Poder Ejecutivo o, más en general, por órganos del Estado o del Poder Público que no ostentan la potestad legislativa (DE OTTO).

Por su parte, la jurisprudencia entiende por reglamento toda declaración escrita y unilateral, creadora de reglas de derecho de aplicación general dictada por el Poder Ejecutivo con rango inferior a la ley (Véase Sent. del TSJ/SC (271), de fecha 25 de abril de 2000, RDP N^o 82, p. 413). Son las normas jurídicas adoptadas por la Administración Pública en virtud de la competencia que con carácter general le ha sido atribuida por la Constitución al Poder Ejecutivo (Art. 236, num. 10 de la C).

§254. **Importancia** — Como rasgos típicos de la caracterización actual del reglamento, cabe destacar su importancia como fuente del Ordenamiento jurídico-administrativo y del Derecho administrativo, motivada por su creciente y expansiva utilización y la amplitud de sujetos legitimados para dictarlos. Por tanto, cuando se utiliza la expresión reglamento se alude a una pluralidad de formas distintas provenientes de autoridades jerárquicamente subordinadas entre sí. En efecto, en nuestro Ordenamiento jurídico administrativo, los reglamentos son la fuente de Derecho administrativo de mayor extensión, el reglamento ha pasado a ser la parte más significativa del Ordenamiento jurídico-administrativo.

B. NATURALEZA JURÍDICA

I. CARACTERES

a. *Normatividad*

§255. **Concepto** — Los reglamentos son actos normativos en el sentido que contienen reglas o disposiciones de Derecho. El reglamento es una auténtica norma por la elemental razón de integrarse al Ordenamiento jurídico, estando dotado de un régimen jurídico específico que lo separa del acto administrativo.

En consecuencia, hoy en día la doctrina sostiene que los reglamentos son actos normativos, si bien de naturaleza administrativa por oposición a los actos administrativos *strictu sensu*, a quienes les estaría reservada la denominación legal de actos administrativos de “efectos particulares” o “individuales”. Sin embargo, se diferencia de las normas de rango legal por su inferior valor jerárquico, que se manifiesta en el sistema de relaciones mutuas, que se puede resumir en el principio de supremacía de la ley.

Finalmente, el Art. 87 de la LOAP dispone que la función del reglamento es de desarrollo o colaboración con respecto a la ley. En este sentido sostiene la doctrina que la función del reglamento es muy amplia puesto que comprende tanto la regulación que detalla, desarrolla y complementa los preceptos legales, como aquellos que preparan la ejecución propiamente dicha disponiendo los instrumentos técnicos necesarios, por ejemplo regulando trámites u organizando un registro (DE OTTO).

b. *Ordinamentalidad*

§256. **Concepto** — La doctrina más moderna sostiene que los reglamentos desde el punto de: (i) su procedencia u origen son administrativos; (ii) pero desde el punto de vista del contenido son normas de Derecho objetivo (*norma agendi*) (GARCÍA DE ENTERRÍA,) y, por tanto, vienen a integrarse en el denominado “bloque de la legalidad”.

El reglamento es así una fuente ordinamental, innovadora ya que, como norma jurídica, introduce la novedad en el Ordenamiento jurídico y enriquece el Derecho objetivo aportando un *aliquid* que no es ejecución aplicativa. Crean, innovan situaciones nuevas en relación con las personas, respecto a sus derechos y obligaciones.

De lo expuesto derivan una serie de consecuencias:

§257. **Sub-legal** — El reglamento ocupa una posición inequívocamente subordinada con respecto a la ley, norma jerárquicamente superior a él. Son

normas de carácter sub-legal, esto es, secundarias, subalternas e inferiores a la ley, pues su función es desarrollar y complementar la ley, dando origen a los reglamentos ejecutivos. Este carácter ha sido reconocido por la jurisprudencia (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 10 de mayo de 1965).

§258. Generalidad — El reglamento se caracteriza por la generalidad o atributo de impersonalidad, esto es, dirigido a un número indeterminado o indeterminable de sujetos (Véase Sent. de la CPCA de fecha 17 de octubre de 1985; y de la CSJ/SPA, de fecha 2 de noviembre de 1967). Son normas jurídicas que afectan a una pluralidad de sujetos indeterminados o indeterminables. Por tanto, el reglamento es una especie de acto normativo junto con otros actos normativos por excelencia como la ley.

II. DIFERENCIAS CON RESPECTO AL ACTO ADMINISTRATIVO

§259. Plan — ¿Es el reglamento un acto administrativo? ¿O de qué tipo o especie es? Hoy en día se concibe la distinción de los actos que emanan del Poder Ejecutivo, en atención a los criterios siguientes: naturaleza y régimen jurídico. En tal sentido, un gran sector de la doctrina alude al carácter irreducible entre las figuras institucionales del reglamento y el acto administrativo, en razón de diferencias jurídicas sustanciales siguientes: (i) la ordinamentabilidad; (ii) la innovación; (iii) la permanencia; (iv) la evocación; (v) la nulidad; (vi) el procedimiento; (vii) la publicidad; (viii) la delegación; (ix) la modificabilidad; (x) la onvalidación; (xi) la derogación; (xii) la impugnabilidad; y por último (xiii) el plazo de impugnación.

§260. Ordinamentabilidad — La distinción más obvia es que el reglamento es norma porque se integra o forma parte del Ordenamiento jurídico-administrativo ya que es fuente de Derecho (Véase Sent. de la CSJ/CP, de fecha 13 de febrero de 1995); en tanto que, si bien el acto administrativo se produce en el seno del Ordenamiento jurídico-administrativo, no forma parte del mismo, es algo ordenado, producido en el seno del Ordenamiento jurídico y, por tanto, previsto como simple aplicación del mismo.

§261. Innovación — El reglamento innova (crea normas nuevas, deroga otros reglamentos, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos, etc.) el Ordenamiento jurídico; mientras que el acto administrativo se limita a aplicar el Ordenamiento jurídico a un supuesto concreto o por dicho Ordenamiento jurídico previsto (GARCÍA DE ENTERRÍA).

§262. Permanencia — Por otra parte, mientras que el acto administrativo –sea individual o general– se agota en su cumplimiento, se consume con este; el reglamento, por el contrario, no se agota o consume con su cumpli-

miento singular, pues sigue siendo susceptible de una pluralidad indefinida de cumplimientos.

El reglamento es un acto abstracto dirigido a regir una infinidad de actos, no se agotan con el uso, más bien es la aplicabilidad del reglamento lo que lo fortalece; mientras que, por el contrario, los actos administrativos son consumibles.

§263. Revocación — Desde el punto de vista de su revocación, el reglamento es revocable *ad nutum*, mediante su derogación, modificación o sustitución; en tanto que al acto administrativo le afectan límites de la figura de revocación que impone la LOPA, en garantía de la teoría de los derechos adquiridos (Arts. 82 y 83 de la LOPA).

§264. Nulidad — Si un reglamento incurre en algún vicio, siempre acarreará la nulidad absoluta; mientras que el acto administrativo puede incurrir en nulidad relativa o nulidad absoluta, según sea el caso. En efecto, la ilegalidad de un reglamento implica siempre su nulidad de pleno derecho; en tanto que la ilegalidad de un acto administrativo como regla general solo implica su anulabilidad (Art. 20 de la LOPA).

§265. Procedimiento — La regulación del procedimiento administrativo de elaboración del acto administrativo y del reglamento es distinta (Arts. 47 a 66 de la LOPA) y (Art. 89 de la LOAP), respectivamente.

§266. Publicidad — Los mecanismos de publicidad son distintos: mientras que para los reglamentos es la publicación (Art. 72 de la LOPA), para el acto administrativo es la notificación administrativa o sus sucedáneos (Art. 73 de la LOPA).

§267. Delegación — La potestad reglamentaria no es susceptible de delegación (Art. 35, num. 1 de la LOAP); mientras que la potestad administrativa de dictar los actos administrativos sí, es decir, cabe la transferencia de la competencia, salvo las limitaciones legales (Art. 35, nums. 2, 3 y 4 de la LOAP).

§268. Modificabilidad — El reglamento es susceptible de ser modificado, por lo cual los interesados no pueden pretender que permanezca inmutable; nadie puede oponerse a la modificación del reglamento en la medida que este no se oponga a la ley que él desarrolla o complementa. En tal sentido, la jurisprudencia ha señalado que los reglamentos son impersonales, permanentes, irrenunciables y modificables (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 19 de febrero de 1985). En este último sentido, no solo la ley sino también los reglamentos son susceptibles de ser modificados.

Por lo cual se plantea, si de los reglamentos nacen derechos adquiridos. Se sostiene que el titular de la potestad reglamentaria puede ejercerla cuando a bien tenga, esto es, que los reglamentos son susceptibles de modificación en cualquier momento por cuanto no existen derechos adquiridos. Esto quiere significar que un particular no puede pretender que la situación jurídica abstracta que se deriva de una norma se mantenga en el tiempo.

§269. Convalidación — Se establece la técnica de la convalidación para los actos administrativos (Art. 81 de la LOPA), mas no para los reglamentos.

§270. Extinción — Si se trata de actos administrativos que han creado derechos, estos no son susceptibles de revocación, mientras que los reglamentos sí se pueden derogar.

De lo expuesto deriva el principio de inderogabilidad singular de los reglamentos por actos administrativos, esto es, un acto administrativo no puede derogar un reglamento (Art. 13 de la LOPA). Aquí hay la prevalencia del reglamento sobre el acto administrativo, no importa la jerarquía del autor del acto administrativo.

§271. Impugnabilidad — Con respecto a los mecanismos de impugnación también procede mencionar los aspectos siguientes: (i) Vía administrativa: los reglamentos no pueden ser objeto de recursos administrativos, pues los actos jurídicos que se pueden recurrir por vía de recursos solo son los actos administrativos (Arts. 85, 94, 95, 96 y 97 de la LOPA); y (ii) Vía jurisdiccional: en materia de impugnabilidad en la vía jurisdiccional, el reglamento y el acto administrativo en general tienen cauces procesales diferentes tanto de impugnación en la jurisdicción contencioso administrativa como de legitimación procesal. A partir de la promulgación de la LOJCA el procedimiento es único.

§272. Plazo de impugnación — El plazo para intentar la acción contencioso-administrativa de nulidad es diferente: para los reglamentos se puede intentar en cualquier tiempo; mientras que los actos administrativos es de ciento ochenta (180) días continuos, a partir de su notificación (Art. 32, num. 1 de la LOJCA).

A pesar de las diferencias anotadas, un sector de la doctrina nacional todavía sostiene que los reglamentos son verdaderos actos administrativos, siguiendo así una clasificación legal (artículos 7 de la LOPA y 259 de la C): (i) acto administrativo general o de efectos generales; y (ii) acto administrativo individual o de efectos particulares. Esta tesis se deriva del artículo 7 de la LOPA y de la jurisprudencia (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 05 de diciembre de 1992).

POTESTAD REGLAMENTARIA

A. POTESTAD NORMATIVA

I. INTRODUCCIÓN

§273. **Concepto** — La potestad reglamentaria es el poder o la facultad de la Administración Pública para dictar normas jurídicas de rango administrativo o sublegal. Por tanto, potestad normativa es la potestad pública atribuida por el Ordenamiento jurídico-administrativo al Poder Ejecutivo de dictar normas jurídicas escritas subordinadas a las leyes (Art. 236, num. 10 de la C; y Art. 87 de la LOAP).

Si bien hoy en Venezuela se consagra constitucionalmente la potestad reglamentaria en el Art. 236, num. 10 de la C, esta no estuvo consagrada durante casi todo el siglo XIX (Constituciones de 1811, 1830, 1857, 1864, 1881, 1884 y 1891), y durante la primera parte del siglo XX lo estuvo de manera limitada.

II. FUNDAMENTO JURÍDICO

§274. **Plan** — Para explicar el fundamento jurídico de la potestad reglamentaria existen diversos criterios, así: (i) el histórico; (ii) el material; y por último (iii) el formal o jurídico.

§275. **Histórico** — Con el advenimiento de la Revolución Francesa, el poder normativo del Estado se debía concentrar en el Parlamento, quien tenía así el monopolio para dictar las normas jurídicas. Así, el Parlamento concentraba todo el poder normativo, pero ante el principio de separación de poderes se atribuye al Parlamento esas funciones o poderes pero, sin embargo, quedaron en manos del Poder Ejecutivo ciertas funciones con carácter residual. Las funciones normativas que detentaba el *Princeps* pasaron al Poder ejecutivo con carácter residual y fueron rebajadas de rango para posibilitar que fuese ejecutada la ley.

§276. **Material** — La composición política y no técnica del Poder legislativo determinan que este no sea idóneo para la elaboración de los reglamentos, Asimismo, el Poder legislativo se ve en la imposibilidad material de que pueda preverlo todo y regular las situaciones sociales, debido al tiempo que dura el proceso de formación de las leyes.

§277. **Formal o jurídico** — Siempre se ha reconocido a la Administración Pública un poder normativo, es decir, la facultad de dictar normas obligatorias para todos los miembros de la colectividad o para un grupo determinado, siendo su principal manifestación la potestad reglamentaria.

En este orden de ideas, tres son las teorías jurídicas más difundidas que tratan de explicar el origen de la potestad reglamentaria: (i) la que afirma que la misma es consecuencia de la discrecionalidad de que gozan los órganos de la Administración Pública en el ejercicio de sus facultades propias; (ii) la que entiende que el Poder legislativo ha delegado en la Administración Pública tal potestad; y por último (iii) la que estima que el poder reglamentario es un “poder propio” de la Administración Pública. Esta última es la que, en concepto de SAYAGUÉS LASO, sostiene la doctrina dominante.

§278. Teoría de la potestad discrecional — Se debe a la doctrina alemana el sostener que la potestad reglamentaria del Poder ejecutivo no es otra cosa sino consecuencia de la existencia del poder discrecional del Poder ejecutivo y que es una autorregulación de sí mismo, pues debe respetarlo y someterse a ese poder discrecional. Sin embargo, esta tesis fue criticada por la doctrina y se pretendió sustituirla por la teoría de la autorización o delegación de poderes.

§279. Teoría de la autorización o delegación de poderes — Esta teoría sostiene que siendo el Poder legislativo quien detenta el monopolio de dictar normas jurídicas, solo en la medida que el Poder legislativo autorice o delegue al Poder ejecutivo, este podría dictar normas, con lo cual la potestad reglamentaria se concebiría como verdadera legislación.

§280. Teoría de los poderes propios — Finalmente, esta posición jurídica sostiene que la potestad reglamentaria ni es consecuencia del poder discrecional, ni de la teoría de la delegación, sino que es el reconocimiento del ejercicio de poderes propios del Poder ejecutivo, inherente al ejercicio de la función administrativa, es decir, de poderes que dimanan de su propia naturaleza.

Por su parte, la jurisprudencia acogería el principio de la potestad normativa originaria a favor del Poder Ejecutivo y de la delegación legislativa en el Ordenamiento jurídico vigente, al sostener que el Ejecutivo participe, en cierta medida, en la elaboración de normas, a través de diversas técnicas de delegación. La delegación, a su vez, puede revestir variadas formas, dependiendo de la voluntad constitucional: desde las habilitaciones para dictar actos de rango legal, con lo que el Ejecutivo se convierte en un auténtico legislador, o para desarrollar materias reservadas a la ley, por medios de actos de inferior jerarquía, siempre que se sujete a determinados parámetros (Véase Sent. del TSJ/SPA, de fecha 12 de junio de 2003).

En consecuencia, solo el Presidente de la República detenta la potestad reglamentaria originaria a través de decretos reglamentarios; los demás funcionarios públicos la detentan solo cuando exista una ley que les confiera la

potestad reglamentaria expresamente, la medida y la finalidad de la misma; nos encontramos, entonces, ante la viabilidad jurídica, es decir, cuando una ley autoriza a los ministros y otras autoridades administrativas a dictar reglamentos a través de resoluciones y providencias reglamentarias.

B. RÉGIMEN JURÍDICO

§281. **Plan** — Dos aspectos sobre el ejercicio de la potestad reglamentaria hemos de referir en cuanto a su tratamiento; así: (i) el referido a su titularidad y (ii) los requisitos conforme a la ley.

I. TITULARIDAD

a. *Presidente de la República*

§282. **Consagración constitucional** — La titularidad de la potestad reglamentaria constituye la determinación de los órganos o entes con competencia para dictar reglamentos. En este sentido, cabe hablar de una competencia originaria a favor del Poder Ejecutivo, que se concreta en el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, según establece el Art. 236, num. 10 y aparte *in fine* de la C, y Art. 87 de la LOAP. El titular de la potestad reglamentaria con carácter general es el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, de conformidad con la Constitución y las leyes.

b. *Ministros*

§283. **Potestad reglamentaria de Derecho común** — En principio, los Ministros no tienen potestad reglamentaria general según los términos de la Constitución vigente. Sin embargo, es innegable que ellos ejercen un cierto poder reglamentario interno de su servicio del cual jamás se ha cuestionado su legalidad y que corresponde, normalmente, a cualquier jefe de servicio administrativo, y es calificada como materia organizativa o doméstica (DE LAUBADÈRE).

c. *Otras autoridades administrativas*

§284. **Potestad reglamentaria delegada** — El problema que se plantea es si además de lo expuesto con anterioridad, la potestad reglamentaria se le confiera a otros entes y órganos que conforman la Administración Pública. Al respecto ha sostenido la jurisprudencia que, no obstante la falta de consagración expresa, no se permite afirmar que la única autoridad que pueda dictar reglamentos en nuestro país sea el Presidente de la República en Consejo de Ministros, pues la potestad que el legislador tiene para autorizar a la Administración Pública para que dicte actos normativos, se fundamenta en el propio ejercicio de la función legislativa establecida en la Constitución.

§285. **Consagración legal** — Finalmente, en cuanto a la titularidad para el ejercicio de la potestad reglamentaria, la jurisprudencia reconoce su ejercicio no solo a favor del Presidente de la República en Consejo de Ministros como lo indica el Art. 87 de la LOAP, sino que establece que esta podrá ser ejercida por los ministros o institutos autónomos cuando así esté prevista en la ley, al afirmar que una ley puede conferir a un ministerio o a un ente institucional la potestad de dictar un determinado reglamento, sin que para ello se requiera la delegación por parte del jefe del Ejecutivo nacional. Lo importante y sustancial se encuentra en que la ley cumpla formal y materialmente con la asignación al ente u órgano administrativo, el campo que se pretenda regular (Véase Sent. N° 1422 del TSJ/SC, de fecha 30 de junio de 2005).

II. REQUISITOS

§286. **Plan** — En términos generales, el reglamento tiene por finalidad la ejecución de la ley mediante la función de desarrollar, complementar, pormenorizar o aplicar en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia establecida en la ley. En tal sentido, los requisitos son: (i) los materiales; y (ii) los formales.

a. *Materiales*

§287. **Materia reglamentaria** — El reglamento debe recaer sobre una materia lícita, determinada o determinable, esto es, sobre materia reglamentaria, en cuanto las materias no administrativas no están libremente abiertas al reglamento.

Ahora, la determinación de la materia reglamentaria se desprende del análisis de los principios de la supremacía de la ley y el de la reserva legal.

§288. **Principio de la supremacía de la ley** — El principio de supremacía de la ley se basa en el origen de su legitimidad, ya que la ley emana de la voluntad directa de la representación popular, mientras que el reglamento es manifestación de la voluntad de una organización instrumental, la Administración Pública, en razón de lo cual la potestad reglamentaria está sometida a diversas limitaciones (Véase Sent. del TSJ/SC (1447), de fecha 3 de junio de 2003, RDP N° 93-94/95-96, p. 387).

La supremacía de la ley y las demás normas con fuerza y valor de ley se manifiestan, a su vez, en los principios reguladores siguientes:

- ▶ El principio de jerarquía normativa, según el cual el reglamento desarrolla y complementa la ley, pero no puede derogarla, contradecirla, suprimirla, limitarla, suspenderla o excluirla. Mientras que la ley sí puede hacer todas esas atribuciones con el reglamento.

- ▶ El principio de expansividad del ámbito de la ley, en cuya virtud cualquier materia es susceptible de ser regulada por ella, no existiendo, al contrario, materias reservadas al reglamento o sistema de la llamada “reserva reglamentaria”.

§289. Principio de la irretroactividad — Este principio alude a la irretroactividad en el sentido, por lo menos, de que no puede someterse la entrada en vigencia del reglamento más allá de la ley con la que enlaza y desarrolla (Art. 24 de la C). La jurisprudencia afirma que es un derecho de rango constitucional y fundamental y que no solo se predica en las leyes, sino en los reglamentos y de los actos administrativos.

§290. Principio de la reserva legal: consecuencias — El otro dato configurador de las relaciones entre la ley y el reglamento es la existencia del principio de la reserva legal que determina la imposibilidad jurídica de que el reglamento pueda regular las materias incluidas en ella, atribuyendo así una suerte de monopolio jurídico que acota negativamente la regulación reglamentaria.

Por virtud del principio de la reserva legal se derivan las consecuencias siguientes:

- ▶ El reglamento no puede contrariar el espíritu, propósito o razón de la ley (Art. 236, num. 10 de la C) (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 20 de octubre de 1983).
- ▶ Ahora bien, si se acoge la tesis de que el reglamento no debe contrariar la ley sino ser conforme a la ley, el reglamento sería una mera reproducción de lo que establezca la ley. Al respecto se sostiene que es suficiente con que el reglamento no contrarie, y que debe no existir contrariedad y además ser conforme a la ley.
- ▶ En este sentido, la jurisprudencia ratifica la tesis de la no contrariedad: y se ha aceptado que los reglamentos pueden contener alguna formalidad o requisito no previsto en la ley, pero solo si es necesario para el desarrollo o ejecución de la misma. Por tanto, se le permite al reglamento una normativa complementaria o de desarrollo, pues no puede consistir en una reproducción bien exacta de la ley que es objeto de desarrollo por parte del reglamento (Véase Sents. de la CSJ/CP, de fecha 10 de mayo de 1965; y de la CSJ/CP, de fecha 14 de mayo de 1981).
- ▶ El reglamento no puede regular materias objeto de la reserva legal (Art. 87 de la LOAP). Sin embargo, la jurisprudencia acoge la posibilidad de reglamentos en materia de la reserva legal en tanto en cuanto la normativa complementaria y de desarrollo no suponga una alteración de la reserva misma a favor del legislador en los términos señalados más arriba (Véase Sent. del TSJ/SC, de fecha 21 de noviembre de 2001).
- ▶ El reglamento no puede exceder, reparar deficiencias o regular cuestiones ajenas a la ley que está desarrollando, ni establecer excepciones ni exoneraciones (Véase Sents. de la CF, de fecha 24 de septiembre de 1958; y de la CPCA, de fechas 28 de septiembre de 1993 y 22 de marzo de 1994).

- ▶ Sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, el reglamento no podrá tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público (Arts. 88 de la LOAP y 10 de la LOPA).
- ▶ El reglamento no podrá establecer excepciones no contemplados en la ley que desarrolla (Art. 10 de la LOPA) (Véase Sent. de la CF, de fecha, 04 de junio de 1952; y de la CPCA, de fecha 02 de marzo de 1994).
- ▶ El reglamento no puede establecer limitaciones a los derechos y garantías constitucionales, ya que estos son materia de la reserva legal (Véase Sent. de la CSJ/CP, de fechas 14 de marzo de 1988, 17 de noviembre de 1986 y 1 de junio de 1994).

Por tanto, el reglamento no podrá regular materias objeto de reserva de ley; no podrá infringir normas con dicho rango (decreto-ley); no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones (Véase Sent. del TSJ/SPA (1237), de fecha 30 de mayo de 2000, RDP N^o 82, p. 246; y Sent. del TSJ/SPA (1857), de fecha 14 de agosto de 2001, RDP N^o 85-86/87-88, p. 179) así como tributos (Véase Sent. del TSJ/SC (2166), de fecha 14 de septiembre de 2004, RDP N^o 99-100, p. 187), cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley (Art. 87, único aparte de la LOAP), no podrá regular cuestiones que, por su naturaleza, pertenezcan al campo jurídico-privado; y por último no puede ir contra los principios generales del Derecho.

b. Formales

§291. Competencia — El reglamento solo debe emanar de aquellos órganos a quienes el Ordenamiento jurídico les ha reconocido expresamente la titularidad del ejercicio de la potestad reglamentaria (Art. 239, num. 10 de la C), y solo puede referirse a la materia competencia del órgano que lo dicta.

§292. Forma — En principio, el reglamento debe revestir la forma de decreto, que son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República, de conformidad con el Art. 8 de la LPO, en concordancia con el Art. 15 de la LOPA. Son los denominados decretos reglamentarios.

§293. Procedimiento — El Ordenamiento jurídico-administrativo establece un procedimiento *a quo* para elaborar los reglamentos. En efecto, si bien la LOPA no estableció ningún procedimiento *ad hoc*, sin embargo, posteriormente el Art. 89 de la LOAP estableció los lineamientos para el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Presidente de la República, haciendo énfasis en los mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos durante el ejercicio de la potestad

normativa por parte de las personas (Art. 236, num. 10 de la C; y Arts. 88, 89 y 90 de la LOAP).

Finalmente, LOAP también hace referencia a la potestad reglamentaria de los órganos o entes con competencia en determinadas materias cuyo ejercicio amerita de la regulación normativa de los sectores que tienen asignados (Art. 136, *eiusdem*) conforme a las fases siguientes:

§294. Iniciación — La iniciación se lleva a cabo por el ministerio competente según la materia, mediante la elaboración del correspondiente proyecto al que se acompañará un informe técnico y un informe sobre su impacto o incidencia presupuestaria.

§295. Elaboración — Durante el procedimiento de elaboración del reglamento deberán recabarse, además de los informes, los dictámenes correspondientes y cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar la eficacia y la legalidad del texto.

§296. Consulta pública — Una vez elaborado el texto se someterá a consulta pública para garantizar el derecho de participación de las personas, de conformidad con lo dispuesto en el Título VI de la LOAP. Durante el proceso de consulta las personas, directamente o a través de las organizaciones y asociaciones que los agrupen o representen, podrán presentar observaciones y propuestas sobre el contenido del reglamento, las cuales deberán ser analizadas por el ministerio encargado de la elaboración y coordinación del reglamento.

§297. Aprobación — El reglamento es aprobado por el Presidente en Consejo de Ministros y entra en vigencia con su publicación en la Gaceta Oficial, salvo que el reglamento disponga otra cosa.

§298. Publicidad — El Art. 72 de la LOPA establece el régimen de los actos generales (*rectius*: reglamentos) con respecto a la publicidad; en tal sentido los reglamentos deberán ser publicados en la Gaceta Oficial según sea la autoridad que dicte el reglamento. Si se trata de reglamentos internos, debe publicarse en un medio idóneo.

Por su parte, el Poder Ejecutivo Nacional deberá aprobar el o los reglamentos necesarios para la eficaz aplicación y desarrollo de las leyes dentro del año inmediatamente siguiente a su promulgación (Art. 90 de la LOAP).

§299. Jerarquía normativa — Finalmente, el reglamento es una norma subordinada o sublegal, por tanto debe respetar las normas de jerarquía superior

como la Constitución, la ley, el decreto-ley, y también el reglamento dictado por autoridad de mayor jerarquía.

En conclusión, cuando el reglamento no respeta los referidos requisitos se origina el control jurisdiccional que comporta: (i) el respeto de los requisitos tanto materiales como formales establecidos; y (ii) la nulidad absoluta del reglamento que se trate.

CLASIFICACIÓN

A. ORIGEN

§300. **Titularidad** — Desde el punto de vista del origen, del sujeto o autoridad que los dicta, no todos los órganos de la Administración Pública están investidos de la potestad reglamentaria, sino solo unos órganos concretos y determinados en los cuales se ha localizado específicamente dicha potestad reglamentaria. Los reglamentos pueden pertenecer a distintos titulares de la Administración Pública en sus diferentes niveles. (Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 19 de marzo de 1973).

En tal sentido, en función de los órganos, el reglamento puede ser: (i) nacional; (ii) estatal; (iii) municipal; y por último (iv) institucional.

B. MATERIA

§301. **Distinción** — La doctrina austríaca (MERKL) distinguió sobre la base de la materia de que se ocupe el reglamento entre: (i) el reglamento administrativo o de organización; y (ii) el reglamento jurídico o normativo. Esta distinción surge de la tesis predominante de este país de que siendo monopolio del Parlamento la potestad normativa, entonces era el Parlamento quien solo podía dictar normas jurídicas o reglas de Derecho.

§302. **Reglamento jurídico** — El reglamento jurídico es aquel que tiene por objeto crear un Derecho nuevo o modificar el Derecho existente en cuanto a los derechos y deberes de las personas. Es el reglamento relacional externo (*ad extra*) o de policía.

§303. **Reglamento administrativo** — Por su parte, el reglamento administrativo, orgánico o de organización es el que se dicta en ejercicio de la potestad de organización, o en virtud de las relaciones especiales de sujeción distinta de la común o general. No tiene trascendencia a la colectividad y sus efectos van a quedar dentro del ámbito interno de la Administración Pública, y como no derivan consecuencias no debe ser reglamento jurídico.

Sin embargo, hoy en día, también, todos los reglamentos orgánicos son jurídicos y tienen consecuencias jurídicas, aun aquellos dirigidos al ámbito interno de la Administración Pública, ya que su contenido es de naturaleza organizativa pero también son de naturaleza jurídica.

C. VINCULACIÓN CON LA LEY

La distinción de reglamento ejecutivo-reglamento autónomo e independiente se debe a la doctrina alemana (VON STEIN) para explicar las formas de relación con las leyes.

§304. Reglamento ejecutivo — El reglamento ejecutivo o de ejecución de ley o *secundum legem*, tiene por finalidad el desarrollo o cumplimiento de una ley previa o preexistente. Es un reglamento que desarrolla una ley previa, tiene por función completar, desarrollar, pormenorizar, aplicar, cumplimentar o ejecutar una ley formal. El desarrollo puede ser parcial o total. Su objeto es, pues, establecer los detalles que exige la ejecución de una ley.

El reglamento ejecutivo es el primer tipo de reglamento y el más frecuente, y se adoptó por vez primera en la Constitución de 1893. Sin embargo, su ejercicio solo procedía si la propia ley así lo establecía (Art. 76, ord. 18 *eiusdem*), con lo que quedaba claro que, en el resto de los casos, existía la absoluta prohibición de reglamentación. El Poder legislativo, por tanto, tenía pleno poder para decidir cuáles leyes podían ser reglamentadas y cuáles no, bastando su silencio para impedirlo. Idénticas previsiones se hicieron en las tres Constituciones que le siguieron (1901, 1904 y 1909, e incluso se mantuvo en el Estatuto Provisorio de 1914).

Pero no fue sino a partir de la Constitución de 1914 —y los textos constitucionales posteriores— cuando se consagró la potestad del Presidente de la República para reglamentar las leyes, con carácter genérico y sin necesidad de autorización expresa, afirmando un poder reglamentario permanente. Además, a la fórmula según la cual ha de cuidarse que el reglamento “no alteren el espíritu y razón de la ley reglamentada”, la Constitución de 1914 le añade que tampoco podría alterarse su “*propósito*” (Art. 78, ord. 8º), novedad susceptible de tener importantes consecuencias jurídicas. A partir de entonces, las sucesivas Constituciones han repetido la fórmula, casi sin variantes, hasta llegar a la del año 1999 (Art. 236, num. 10).

§305. Reglamento autónomo — El reglamento autónomo, independiente o *praeter legem*, que no ejecuta directa e inmediatamente una ley, alude a la autonomía en cuanto que la ley es solo el límite del mismo en el contenido y no su predeterminación. Esta modalidad de reglamento no tiene por fun-

ción el desarrollo de normas legales previas en la materia de que se trate, sino que regula materias de las que no se ha ocupado el legislador o de las que se ha ocupado de manera fragmentaria. Asimismo, se le define como el reglamento que es dictado por la Administración Pública sin sujeción a la existencia previa de una ley, y por necesidades de la organización interna de la propia Administración Pública.

La jurisprudencia ratifica la distinción de los reglamentos ejecutivos y los autónomos en función de que exista o no una ley previa, así: (i) reglamento ejecutivo: si existe la ley previa; y (ii) reglamento autónomo: cuando no existe la ley previa y el reglamento viene a regular por primera vez una materia determinada. (Véase Sent. de la CSJ/CP, de fecha 25 de septiembre de 1990)

Finalmente, la jurisprudencia también admite su existencia (Véase Sents. N° 1216 del TSJ/SPA, de fecha 26 de junio de 2001, en RAP N° 85-86/87-88, 2001, EJV, p. 241; y Sent. N° 1447 del TSJ/SC, de fecha 3 de junio de 2003, en RAP, N° 93-94/95-96, enero-diciembre 2003, EJV, Caracas, p. 387), pero solo predicable en áreas que no sean de la reserva legal o en aquellas que no hayan sido objeto de regulación, y por necesidades internas de la propia Administración Pública (Véase Sent. N° 1216 del TSJ/SPA, de fecha 26 de junio de 2001, en RAP, N° 85-86/87-88, enero-diciembre, 2001, EJV, Caracas, p. 244).

PRINCIPIO DE LA INDEROGABILIDAD SINGULAR DEL REGLAMENTO

A. CONCEPTO

§306. **Consagración legal** — Ningún acto administrativo podrá vulnerar lo establecido en normas de carácter general (Art. 13 de la LOPA). Estamos en presencia del principio *legem paterequam fecisti* (prohibición de borrar lo que tú has hecho), de allí que la Administración Pública no puede desconocer, para un caso concreto, lo que ha establecido con carácter general, lo que constituye una técnica protectora de la eficacia del reglamento.

La jurisprudencia venezolana ha reconocido este principio como principio general del Derecho (Véase Sents. de la CPCA, de fecha 12 de diciembre de 1983; y Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 24 de abril de 1989; y de la CSJ/SPA, Especial Tributaria, de fecha 14 de agosto de 1990).

B. FUNDAMENTO JURÍDICO

§307. **Plan** — Se han propuesto varias teorías para explicar el mencionado principio de la inderogabilidad singular del reglamento, así: (i) la teoría de

los derechos adquiridos: (ii) la teoría de la prohibición implícita de privilegios (iii) la teoría de la igualdad; y por último (iv) la teoría de la norma objetiva.

§308. Teoría de los derechos adquiridos — Esta teoría no ha sido recibida pues comporta una debilidad, ya que los actos de carácter general no crean derechos adquiridos, solo en la medida que lo establezca la excepción de la normativa general se puede particularizar a través del acto normativo.

§309. Teoría de la prohibición implícita de los privilegios — Si una norma regula un supuesto de hecho de manera abstracta, objetiva e impersonal, y la Administración Pública pretende dar solución distinta para un caso concreto, en función de carácter genérico del reglamento caería en el tratamiento desigual, discriminatorio y daría, de manera ilegal, un trato preferente a un supuesto concreto.

§310. Teoría de la igualdad — La tesis en que es conteste la mayoría de la doctrina sostiene que el principio de la inderogabilidad singular del reglamento se fundamentaría en el principio de igualdad ante la ley, en razón de si la regla o norma de Derecho establece las consecuencias para un supuesto de hecho en concreto, no podría la Administración Pública establecer un trato discriminatorio o excepcional sin incurrir en inconstitucionalidad.

§311. Teoría de la norma objetiva — Al ser, el reglamento, una norma objetiva forma parte del denominado “bloque de la legalidad”, que vincula necesariamente a la Administración Pública; de modo que el acto administrativo que infrinja el reglamento es ilegal por infringir el Ordenamiento jurídico-administrativo.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. I *Concepto y Fuentes*, Paredes Editores, Caracas; DE LAUBADÈRE, A. VENEZIA, J. P. y GAUDMET, Y., *Traité de droit administratif*, T. I, 14^a Ed., LGDJ, París, 1996; DE OTTO, I., *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*, 7^a. Reimpresión, Ariel Derecho, Barcelona, 1999; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 12^a Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004; LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, UCV, XIV Ed., Caracas, 2013; MERK, A., *Teoría general del derecho administrativo*, Comares, Granada, 2004; SAYAGUÉS LASO, E., *Tratado de derecho administrativo*, T. I, 9^a Ed. puesta al día a 2004, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004.