

LOS REGLAMENTOS COMO FUENTE DEL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

REGULATIONS AS A SOURCE OF VENEZUELAN ADMINISTRATIVE LAW

Parra Manzano, Galsuinda Veda

Abogada egresada de la Universidad del Zulia. Doctora en Derecho por la Universidad del Zulia. Especialista en Derecho Administrativo por la Universidad Santa María. Se ha desempeñado como Profesora en Derecho Administrativo en la Universidad del Zulia e integrante de la Comisión Especial de Reglamentos. Autora de diversos libros y artículos científicos. Ha recibido diversos premios y distinciones. Email: galsuindaparra@hotmail.com

Recibido: 02/03/2021

Aceptado: 10/10/2022

Resumen

Los reglamentos, como una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo, han tenido poco desarrollo doctrinario, a pesar de su abundante producción, en los diferentes niveles de gobierno. En tal sentido, la investigación tiene como objetivo el estudio y análisis de este importante instrumento jurídico, conforme los términos de una investigación descriptiva documental o bibliográfica. Bajo esta perspectiva, se estudian los reglamentos, en forma detallada: su conceptualización y tradicional clasificación en reglamentos ejecutivos y reglamentos autónomos, incluyéndose los reglamentos orgánicos y los reglamentos universitarios, sobre estos últimos se llega a la conclusión de su carácter o rango legal. También se analiza la compleja distribución de la potestad reglamentaria, en los diferentes ámbitos del poder y se detalla el procedimiento de formación de los reglamentos. Por último, se desarrolla la publicación y la peculiar extinción de los reglamentos.

Palabras claves: Reglamentos Ejecutivos, Reglamentos Autónomo, Reglamentos Orgánicos, Reglamentos Universitarios, Potestad Reglamentaria.

Abstract

The regulations, as one of the most important sources of Administrative Law, have had little doctrinal development, despite their abundant production, at the different levels of government. In this sense, the

research aims to study and analyze this important legal instrument, in accordance with the terms of a documentary or bibliographic descriptive research. Under this perspective, the regulations are studied in detail: their conceptualization and traditional classification in executive regulations and autonomous regulations, including organic regulations and university regulations, on the latter, the conclusion of their character or legal rank is reached. The complex distribution of regulatory power is also analyzed, in the different spheres of power, and the procedure for forming the regulations is detailed. Finally, the publication and the peculiar extinction of the regulations are developed.

Key Words: Executive Regulations, Autonomous Regulations, Organic Regulations, University Regulations, Regulatory Power.

1. INTRODUCCIÓN

Los reglamentos presentan una singular característica en nuestro país, pues a pesar de su pródiga producción en los diferentes niveles de gobierno, lo cual los coloca como una importante fuente del Derecho Administrativo, y por ende merecedora de estar insertada, dentro del contenido programático en nuestras Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas; no obstante, su estudio, desarrollo y actualización no ha sido del interés de la doctrina administrativista.

La detectada ausencia de bibliografía y estudios calificados sobre este instrumento jurídico justifica y motiva la apertura de investigaciones que permitan y aporten a los estudiantes y profesionales del Derecho Administrativo, el conocimiento científico de todo lo relacionado a su propósito, contenido, dinámica y objetivos.

Con el anhelo de contribuir a llenar tal vacuidad doctrinaria, se ofrece este trabajo como una alternativa bibliográfica, sistematizada, actualizada y de fácil acceso cognitivo, dirigida tanto para los cursantes de la asignatura como los profesionales del derecho con vocación administrativista. Abarca este estudio la conceptualización de los reglamentos, su clásica clasificación en reglamentos ejecutivos y reglamentos autónomos, se estudia además los reglamentos orgánicos y los reglamentos universitarios, la potestad reglamentaria, los procedimientos de elaboración, su publicación y extinción.

En el ámbito metodológico, se utilizó como estrategia la investigación descriptiva de tipo documental o bibliográfica. En tal sentido se estudió y analizó la constitución y demás instrumentos legales, se revisó la bibliografía y jurisprudencia pertinentes.

Que las siguientes páginas sean de gran utilidad y logren alcanzar las expectativas de los lectores.

1. GENERALIDADES

Dentro de la estructura organizativa de un Estado, el poder público por excelencia, para dictar reglamentos, es el poder ejecutivo. Este poder tiene por función fundamental ejecutar las leyes, es decir, llevar a la práctica la aplicación de las leyes. Ahora bien, en la ejecución de dichas leyes, por lo general, al poder ejecutivo (administración pública), se le presentan innumerables inconvenientes, que obedecen a las siguientes razones:

1º Que la administración pública en la ejecución o aplicación de una ley afronte dificultades, debido a que la ley presente o posea, determinados aspectos confusos o imprecisos.

2º Que, para el cumplimiento de los fines, que las leyes le establezcan a la administración pública, se requiera crear o reestructurar órganos administrativos, y, por consiguiente, normar su funcionamiento; así como regular la relación de dichos órganos creados o reestructurados, con los administrados.

3º Que se le asigne determinada competencia a la administración pública, bien en la Constitución o en la ley, sin su correspondiente desarrollo, es decir, la competencia atribuida a la Administración se encuentre simplemente enunciada, pues no se le señala cómo o de qué manera habrá de ejercer dicha competencia.

En el primer supuesto, la administración pública precisa dictar normas para complementar y desarrollar la ley, y así facilitar su aplicación. En el segundo supuesto requiere dictar normas para crear órganos o reestructurarlos, normar su funcionamiento y regular las relaciones de dichos órganos con los administrados. En el tercer supuesto, dada su obligación de ejercer la competencia asignada, aun cuando no se le especifique la forma o manera de ejercerla, la Administración requiere dictar normas que regulen su actuación y las de los administrados, para el ejercicio de esa competencia asignada, siempre y cuando dichas normas no versen sobre materias de la reserva legal, es otros términos, en este tercer supuesto, la administración pública puede dictar normas, supliendo la omisión o negligencia del legislador. Todas estas normas que dicta la administración pública en los tres referidos supuestos, se denominan normas reglamentarias, receptadas en el instrumento jurídico, denominado reglamento.

Los reglamentos al igual que las leyes contienen normas de carácter general, abstracta y de cumplimiento obligatorio, pues a través de ellos se facilita la aplicación de una ley; se regula la creación o reestructuración y funcionamiento de los órganos administrativos, así como su relación con los administrados, así mismo se norman o regulan materias no desarrolladas por las leyes. La diferencia entre las leyes y los reglamentos estriba en la subordinación de estos últimos a las primeras, de allí su rango sublegal, es decir, los reglamentos tienen rango inferior a las leyes.

Los reglamentos constituyen una fuente importante para el Derecho Administrativo, por su abundante producción; por ello, gran parte de la actuación de la administración pública se encuentra regulada por reglamentos, los cuales, junto con la Constitución, las leyes y demás actos normativos y principios, conforman el denominado bloque jurídico a que está sometida la actuación de la administración pública, en virtud del principio de legalidad o juridicidad administrativa.

Es importante destacar que los reglamentos también pueden ser dictados por órganos no pertenecientes a la administración pública, pero en dichos casos la producción es a menor escala, como ejemplos tenemos: los reglamentos que debe dictar el Consejo Nacional Electoral para reglamentar las leyes electorales con fundamento en el artículo 293 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela¹; el reglamento interno dictado por la Contraloría General de la República, con fundamento en el artículo 13 y 14 numeral 2 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal²; el reglamento interno dictado por el Tribunal Supremo de Justicia, con fundamento en el artículo 36, numeral 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia³, entre otros. Estos reglamentos aun cuando su producción es a baja escala y expresamente determinada por la Constitución y las leyes, también constituyen fuente del Derecho Administrativo, dada la tendencia actual del Derecho Administrativo de abarcar no sólo a la administración pública sino también la función administrativa emanada de órganos pertenecientes a otros poderes.

¹ Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, con la Enmienda No 1. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 5.908 de fecha 19 de febrero de 2009.

² Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 6.013 de fecha 23 de diciembre de 2010.

³ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 39.522 de fecha 1 de octubre de 2010.

2. CONCEPTO DE REGLAMENTO

Los reglamentos son instrumentos jurídicos de rango sublegal, contentivos de normas de carácter general, abstracto y de obligatorio cumplimiento, emanados de los órganos y entes de la administración pública y de los demás órganos y entes del poder público en ejercicio de funciones administrativas.

En efecto, los reglamentos poseen rango sublegal, pues se encuentran subordinados a la ley, vale decir, su jerarquía es inferior a la ley. Al respecto los autores García de Enterría y Fernández⁴ señalan: “Su sumisión a las leyes es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la Ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la Ley allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido”. Los reglamentos contienen normas de carácter general y abstracto, es decir, trascienden y obligan a todas las personas que se encuentran en los supuestos de hecho por ellas establecidas y deben ser cumplidas obligatoriamente tanto por los particulares, como por la misma administración pública.

Como antes se señaló, los reglamentos son los instrumentos jurídicos de mayor producción por parte de la administración pública; por ello, los reglamentos constituyen instrumentos de regulación, típicos de la administración pública. No obstante, órganos no pertenecientes a la administración pública, como el Consejo Nacional Electoral, la Contraloría General de la República, el Tribunal Supremo de Justicia, tienen también atribuida la facultad de dictar determinados reglamentos, pero a menor escala. Por último, es importante destacar que los reglamentos no pueden invadir la reserva legal, es decir no pueden regular materias tales como tributos, penas etc., reservadas al ámbito legal.

2. CLASIFICIÓN DEL REGLAMENTO

Los reglamentos al igual que las leyes, se clasifican en reglamentos nacionales, estadales y municipales, dependiendo del carácter nacional, estadal o municipal del órgano u ente que lo emita. También existe una clasificación doctrinaria y tradicional de los reglamentos, en: reglamentos dependientes o ejecutivos y reglamentos independientes o autónomos. Esta clasificación viene dada por la vinculación de los reglamentos a las leyes. Seguidamente se pasará a desarrollar la referida clasificación.

⁴ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 8ª ed. Madrid, España: Civitas, 1997, p. 168.

3.1 CLASIFICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS SEGÚN SU VINCULACIÓN CON LAS LEYES

3.1.1 REGLAMENTOS DEPENDIENTES O EJECUTIVOS

Como su nombre lo indica estos reglamentos dependen de la ley, de allí que toman el nombre de la ley a la cual están supeditados, por lo que es fácil su ubicación, verbigracia: Reglamento de la Ley de Tránsito Terrestre, Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno, entre otros. No obstante, en ocasiones este tipo de reglamento pudiera no señalar la ley de la cual depende, pero ello en muy contados casos; lo normal es que hagan referencia a la ley que reglamenta. Los reglamentos ejecutivos o dependientes son dictados para complementar, desarrollar o detallar las leyes, y así facilitar la aplicación de ellas. Por supuesto, estos reglamentos también pueden complementar o desarrollar los Decretos Legislativos, dado el rango de ley de las normas contenidas en dichos decretos, ejemplo: Reglamento del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica del Trabajo, los Trabajadores y Trabajadoras, Sobre el Tiempo de Trabajo.

La razón de ser o el fundamento jurídico de estos reglamentos, lo enseña explícitamente el autor Bermúdez Soto⁵; al respecto el referido autor señala: las leyes no pueden regular todos y cada uno de los aspectos de las materias que receptan; pues ellas (las leyes) están limitadas, a establecer los elementos principales, las líneas directrices y permanentes de las materias que regulan. En tal sentido los reglamentos entran como colaboradoras de las leyes, pues descienden a la regulación de los detalles y de aquellos aspectos que se estiman más mutables y menos permanentes. A ello contribuye, prosigue el autor, las menos exigencias que se requieren en el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Por último, ha de indicarse, que las normas contenidas en los reglamentos ejecutivos o dependientes no pueden contrariar, modificar, o alterar las disposiciones contenidas en las leyes, y mucho menos, las disposiciones contenidas en la ley de la cual dependen. En otros términos, el reglamento de una ley no puede alterar el espíritu, propósito y razón de dicha ley, so pena de nulidad del reglamento.

⁵ Bermúdez Soto, Jorge: *Derecho Administrativo General*, 3ª ed. Santiago, Chile: Legal Publishing Thomson Reuters, 2014, p.77.

3.1.1.1 TIPOS DE REGLAMENTOS DEPENDIENTES O EJECUTIVOS

Los reglamentos dependientes o ejecutivos pueden ser generales o parciales, según complementen o reglamenten a las leyes en forma general o parcial. Si el reglamento desarrolla determinados aspectos o títulos de una ley, se estará en presencia de un reglamento parcial, especificación que deberá establecerse en la denominación del respectivo reglamento. Si son varios los reglamentos parciales de una ley deberán ser numerados, verbigracia: Reglamento Parcial N° 1 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema Presupuestario; Reglamento Parcial N° 2 de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público, sobre el Sistema de Crédito Público, entre otros. Por el contrario, si se regula o se reglamenta la totalidad de una ley, se le denomina Reglamento General o simplemente Reglamento señalándose a continuación el nombre de la ley.

3.1.1.2 POTESTAD PARA DICTAR REGLAMENTOS EJECUTIVOS O DEPENDIENTES

La potestad para dictar esta clase de reglamentos está atribuida expresamente a las máximas autoridades del Poder Ejecutivo Nacional, Estatal y Municipal, a la Fuerza Armada Nacional y al Poder Electoral. A continuación, se estudiarán, las autoridades competentes, en forma específica:

1. Presidente de la República: a nivel del Poder Ejecutivo Nacional, le corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, reglamentar las leyes nacionales de conformidad con el artículo 236 numeral 10 de la Constitución, que reza: “Artículo 236: Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República... *Omissis*... 10. Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón”. De la misma manera, el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública⁶, le atribuye dicha potestad al Presidente de la República en su artículo 89, el cual establece: “El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. Los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley,

⁶ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública No 1.424. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No.6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014.

no podrán 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”.

2. Gobernadores de los estados: a nivel del Poder Ejecutivo Estatal, le corresponde reglamentar las leyes estatales, a los gobernadores de cada estado, de conformidad con las Constituciones estatales respectivas, por lo que la precisión de los artículos en los cuales se encuentran dichas atribuciones, no se puede determinar, pues varía de una Constitución a otra.

3. Alcaldes de los municipios: a nivel del Poder Ejecutivo Municipal, le corresponde reglamentar las ordenanzas, a los alcaldes, con fundamento en el artículo 54 numeral 4 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal⁷, que señala: “Artículo 54... *Omissis*... 4. El alcalde o alcaldesa reglamentará las ordenanzas, mediante decreto, sin alterar su espíritu, propósito o razón y, en todo caso deberán ser publicados en la Gaceta Municipal o Distrital”.

Es importante destacar que el legislador en el artículo arriba transcrito pareciera considerar sinónimos los reglamentos y los decretos o bien pareciera que subsume los reglamentos a los decretos, pues establece, que las ordenanzas deben reglamentarse mediante decreto, lo cual hace imperfecta la redacción del artículo, dado que, a la luz del derecho, ambos instrumentos jurídicos son diferentes. Es más, en el artículo 88 numeral 3 *ejusdem*, el legislador diferencia ambos instrumentos jurídicos al señalar: “Artículo 88: El alcalde o alcaldesa tendrá las siguientes atribuciones y obligaciones: *Omissis*... 3. Dictar reglamentos, decretos, resoluciones... *omissis*”.

Otra interpretación que pudiera dársele al referido numeral 4 del artículo 54, sería la de considerar que el legislador equiparó la potestad reglamentaria de los alcaldes con la potestad reglamentaria del Presidente de la República. En efecto, en los reglamentos dictados por el presidente se lee en la parte superior la palabra “Decreto” al cual se le asigna un número, solo a los fines prácticos de la identificación del reglamento; esta equiparación, sin duda alguna, es una mala práctica que tiene mucho arraigo a nivel nacional, mas no a nivel municipal.

De todo lo antes expuesto se puede colegir, que el numeral 4 del artículo 54 en comento, presenta fallas de técnica legislativa, pues induce a identificar los reglamentos con los decretos, de manera que en el futuro deberá solventarse tal situación.

⁷ Ley Orgánica del Poder Público Municipal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 6.015 de fecha 28 de diciembre de 2010.

4. Fuerza Armada Nacional: le corresponde también a la Fuerza Armada Nacional, de conformidad con el artículo 324 de la Constitución, reglamentar la ley sobre fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos. El referido artículo señala textualmente: “*Omissis*...La Fuerza Armada Nacional será la institución competente para reglamentar y controlar, de acuerdo con la ley respectiva, la fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos”.

De acuerdo con los decretos sobre organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, dictados antes del año 2009, la facultad para dictar el reglamento en estudio le correspondía al Ministerio de la Defensa; pues los referidos decretos, señalaban como competencia del referido Ministerio, lo siguiente: “4. La regulación, supervisión y fiscalización de la dotación de los cuerpos de policía, de los polvorines y depósitos de explosivos, así como la fabricación, importación exportación, registro, comercio, transporte, almacenamiento, empleo y vigilancia de armas de guerra o no”.

En el Decreto sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional⁸ del año 2009, en su artículo 10, numerales 3 y 10, se mantenía la competencia del Ministerio de la Defensa en los siguientes términos: “Artículo 10: Son competencias del Ministerio del Poder Popular para la Defensa: *Omissis* ... 3. El funcionamiento, organización, equipamiento y adiestramiento de la Fuerza Armada Nacional. (...). 10. La regulación, supervisión, fiscalización, registro y control de armamento, municiones, accesorios y equipos de orden público para los Órganos de Seguridad Ciudadana y Cuerpos de Seguridad del Estado en funciones policiales”.

Hasta aquí, tal como se puede observar de los artículos transcritos, la potestad reglamentaria le correspondía al Ministro de la Defensa, como máxima autoridad política y administrativa del Ministerio del Poder Popular de la Defensa. No obstante, el actual Decreto sobre Organización General de la Administración Pública Nacional⁹, nada señala al respecto; solo establece en su artículo 32, de forma muy general y somera, la competencia del Ministerio del Poder Popular para la Defensa; de manera que no hace alusión a la competencia reglamentaria o de regulación del referido ministro.

⁸ Decreto Sobre Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Nacional. Decreto No 6.732. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 39.202 de fecha 17 de junio de 2009.

⁹ Decreto Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional. Decreto No 2.378. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 6.238 de fecha 13 de julio de 2016.

En fecha 08 de abril de 2014, mediante Gaceta Oficial N° 6.129, el Presidente de la República dictó el Reglamento de la Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones, el cual regula la fabricación, importación, exportación, tránsito, comercialización y control de las armas y municiones, todo lo cual es materia del reglamento a que hace referencia el artículo 324 de la Constitución. Para dictar el referido reglamento el Presidente se fundamentó en el artículo 236 numeral 10 de la Constitución, en el artículo 88 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y en la Disposición Transitoria Primera de la ley que reglamentó, esto es, la Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones¹⁰. Es obvio pues, que el Presidente de la República al dictar el Reglamento, arriba identificado, infringió el artículo 324 de la Constitución.

5. Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral): por último, la Constitución en su artículo 293, le otorga al Poder Electoral, la facultad de reglamentar las leyes electorales, la cual se ejerce por órgano de Consejo Nacional Electoral, en conformidad con el artículo 33 numeral 29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral¹¹. Los referidos artículos rezan: “Artículo 293: El Poder Electoral tiene por funciones: 1º. Reglamentar las leyes electorales y resolver las dudas y vacíos que éstas susciten o contengan. Omissis...”. “Artículo 33: El Consejo Nacional Electoral tiene las siguientes competencias: Omissis... 29. Reglamentar las leyes electorales y de referendos”.

Obsérvese, que este artículo de la ley amplió la competencia reglamentaria establecida en la Constitución, pues la extendió a las leyes de referendos. Con fundamento a los artículos *supra* transcritos el Consejo Nacional Electoral dictó el Reglamento General de la Ley Orgánica de Procesos Electorales.

De todo lo antes expuesto en relación con la potestad para dictar reglamentos ejecutivos o dependientes, se puede concluir que el Presidente de la República, los Gobernadores, los Alcaldes, la Fuerza Armada Nacional y el Consejo Nacional Electoral, son los únicos autorizados para dictar reglamentos ejecutivos o dependientes.

¹⁰ Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 40.190 de fecha 17 de junio de 2013.

¹¹ Ley Orgánica del Poder Electoral. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No 37.573 de fecha 19 de noviembre de 2002.

3.1.1.3. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE LOS REGLAMENTOS EJECUTIVOS O DEPENDIENTES

El Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública establece un procedimiento especial para la elaboración de estos reglamentos, conformado por dos etapas a saber:

1º. Una primera etapa, denominada por la doctrina actividades preparatorias¹², contemplada en el artículo 90 numerales 1 y 2 del citado instrumento normativo.

2º. Una segunda etapa, denominada doctrinariamente actividades de instrucción¹³ o consulta pública, contemplada en el artículo 90 numeral 3 de la ley en referencia y desarrollado en los artículos 139 y 140 *ejusdem*.

Ambas etapas son de obligatorio cumplimiento para la elaboración de los reglamentos ejecutivos o dependientes que dicten el Presidente de la República, la Fuerza Armada Nacional, gobernadores y alcaldes; y de aplicación supletoria a los reglamentos que dicte el Consejo Nacional Electoral.

La aplicación obligatoria o supletoria a que se ha hecho referencia se desprende de lo establecido en el artículo 2 *ejusdem*, que reza: “Artículo 2º. Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica serán aplicables a la Administración Pública Nacional, así como a las de los estados...omissis...y las de los municipios, quienes deberán desarrollar su contenido dentro del ámbito de sus respectivas competencias. Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica se aplicarán supletoriamente a los demás órganos de Poder Público”.

A continuación, se pasará a estudiar cada una de las etapas del procedimiento para la elaboración de reglamentos ejecutivos o dependientes.

1.- Primera Etapa del Procedimiento: actividades preparatorias.

Como antes se señaló, la primera etapa del procedimiento se encuentra establecida en el artículo 90 numerales 1 y 2 *ejusdem*, la cual es de obligatorio cumplimiento para el Presidente de la República, gobernadores, alcaldes y Fuerza Armada Nacional y de aplicación supletoria para el Consejo Nacional Electoral por las razones supra indicadas.

¹² Santamaría Pastor, Juan: *Principios de Derecho Administrativo*, 4ª ed., v. I. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001, p.354.

¹³ *Idem*, p. 355.

Los referidos numerales establecen, que los anteproyectos de reglamentos ejecutivos o dependientes deberán ser elaborados por el ministerio competente según la materia, y ser acompañados de un informe técnico, y un informe sobre su impacto o incidencia presupuestaria. Además, deberá recabarse en el proceso de elaboración del proyecto, los informes, dictámenes, estudios y consultas que se estimen convenientes para garantizar la eficacia y legalidad del texto. Como es obvio, los gobernadores, alcaldes y el Consejo Nacional Electoral (este último, en caso de que opte por aplicar el artículo 90); deberán adaptar dicho procedimiento a sus propias estructuras organizativas, en cuanto sea posible. Ejemplo: en caso de un reglamento a ser dictado por un gobernador, el anteproyecto deberá ser elaborado por la secretaría competente en la materia, a ser regulada por el reglamento.

Una vez elaborados los proyectos de reglamentos ejecutivos o dependientes, deberán ser sometidos a consulta pública para garantizar el derecho de participación de las personas. La referida consulta deberá ceñirse a las disposiciones establecidas en el Título VI *ejusdem*; dichas disposiciones contienen, lo que, a efectos de este estudio, se ha denominado segunda etapa del procedimiento, o como lo denomina la doctrina: actividades de instrucción o consulta pública, la cual se estudiará a continuación.

2. Segunda etapa del procedimiento: actividades de instrucción o consulta pública.

Como antes se afirmó, esta segunda etapa se encuentra establecida en el Título VI del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, denominado “De la Participación Social en la Gestión Pública”, dirigido a regular la actuación de la administración pública nacional, estatal y municipal, en su relación con los particulares.

Es importante resaltar que el procedimiento en estudio (segunda etapa), es aplicable tanto a los reglamentos ejecutivos o dependientes como a los reglamentos autónomos o independientes, como se verá oportunamente. Dicho procedimiento comprende las diferentes fases que deben cumplirse para someter los proyectos de reglamentos a la consulta popular.

Siguiendo a Chavero¹⁴, este procedimiento de consulta popular se divide en cuatro fases: a) La notificación y convocatoria, b) La recepción de

¹⁴ Chavero, Rafael: “La participación social en la gestión pública”. *Ley Orgánica de Administración Pública*. Colección Textos Legislativos Nº 24. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana, 2002, p.133.

observaciones, c) La audiencia pública y d) La publicación de la norma o reglamento.

a) La notificación y convocatoria

De conformidad con el artículo 140 *ejusdem*, todo anteproyecto de reglamento u otro instrumento normativo, deberá ser remitido para su consideración, a las comunidades organizadas, inscritas en el registro que al efecto lleve el ente u organismo interesado. La remisión del proyecto deberá hacerse mediante un oficio que indicará el lapso durante el cual se recibirán por escrito, las observaciones. Dicho lapso comenzará a correr después de los diez días hábiles siguientes a la entrega del anteproyecto correspondiente.

Paralelamente, el órgano o ente público interesado difundirá a través de cualquier medio de comunicación, la apertura del proceso de consulta, indicando su duración. Igual información deberá aparecer en la página de Internet, en la cual se expondrá el o los documentos sobre los cuales verse la consulta.

b) Recepción de observaciones

Tal como lo señala Chavero¹⁵, el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública no establece el mecanismo para la recepción de las observaciones. No obstante, el autor infiere que sea a través de la formación de un expediente, de modo que todos los interesados tengan acceso a las observaciones que hagan todos los particulares y que, en la medida de lo posible se apliquen las reglas contenidas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, relativas a los principios para la formación y sustanciación de los expedientes. En esta fase cualquier persona puede presentar sus observaciones sin necesidad de estar inscrita en el registro correspondiente.

c) Audiencia pública

Concluido el lapso de recepción de las observaciones, el órgano u ente público fijará una fecha para que sus funcionarios especialistas en la materia, juntamente con las comunidades organizadas, intercambien opiniones, hagan preguntas, etc.; propiciando de esta manera, el debate sobre la adopción o no del anteproyecto, su modificación o la posibilidad de elaborar un nuevo anteproyecto. El resultado del proceso de consulta no tendrá carácter vinculante. Al respecto Chavero¹⁶ señala lo siguiente: “*Omissis...*el carácter no vinculante de la participación ciudadana no significa que los organismos públicos puedan obviar o tratar con ligereza los comentarios u observaciones que se les han presentado (...) el principal requisito que deberán cumplir los órganos o entes públicos a la

¹⁵ *Ídem*, p.136.

¹⁶ *Ídem*, p. 138.

hora de culminar el procedimiento administrativo de elaboración del acto normativo, es el de responder a los comentarios presentados durante el procedimiento, en el preámbulo o exposición de motivos de la norma, a los fines de evitar que toda la participación no sea más que una farsa. Ello no tendrá que hacerse con el detalle y precisión que se hace en el caso de los actos administrativos de efectos particulares, pero al menos es necesario que se revisen y analicen someramente las principales observaciones presentadas en el procedimiento”.

d) Publicación del reglamento

Culminado el procedimiento de formación del reglamento deberá ser aprobado por la autoridad competente, y publicado en la Gaceta Oficial correspondiente, con lo cual entrará en vigencia, salvo que el mismo reglamento establezca otra fecha de entrada en vigencia (Artículo 90 numeral 4 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública).

3.1.1.4. NULIDAD DE LOS REGLAMENTOS NO SOMETIDOS A CONSULTA PÚBLICA

El artículo 141 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública sanciona con la nulidad absoluta a los reglamentos y demás instrumentos normativos dictados por las autoridades competentes, que no hayan sido sometidos a consulta pública, con la finalidad de garantizar el principio de participación, previsto en la Constitución.

3.1.1.5. EXCEPCIÓN AL PROCEDIMIENTO DE CONSULTA PREVIA

El Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública en el artículo 141, establece que en caso de emergencia manifiesta y por fuerza de la obligación del Estado en la seguridad y protección de la sociedad o en caso de legislación excepcional, el órgano competente para dictar los reglamentos u otros instrumentos normativos podrá obviar el procedimiento de consulta popular previa, y en consecuencia autorizar su aprobación y publicación oficial respectiva. Sin embargo, aclara el mismo artículo, que obligatoriamente y con posterioridad a su aprobación y publicación, deberán ser sometidos a consulta popular, cuyo resultado deberá ser considerado por la instancia que aprobó la norma y ésta podrá ratificarla, modificarla o eliminarla.

3.1.1.6. OPORTUNIDAD PARA DICTAR REGLAMENTOS EJECUTIVOS O DEPENDIENTES

El artículo 91 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública establece que los reglamentos de leyes, es decir, los reglamentos dependientes o ejecutivos deberán ser aprobados dentro del año inmediatamente siguiente a la promulgación de las leyes que reglamenten; de esta manera el legislador, está previendo un año de aplicación de las leyes por reglamentar, para que durante dicho lapso, puedan detectarse las fallas o deficiencias que presentan las leyes en su ejecución, de forma tal, que a partir de dichas experiencias se proceda a su reglamentación en el año siguiente a la publicación de la respectiva ley.

3.1.2. REGLAMENTOS AUTÓNOMOS O INDEPENDIENTES

Esta clase de reglamentos, a diferencia de los anteriores, no dependen ni complementan ley alguna. Son dictados por las autoridades, básicamente para regular tres aspectos fundamentales:

1. Para regular el funcionamiento interno de órganos colegiados, tal es el caso por ejemplo de los reglamentos internos dictado por el Consejo Federal de Gobierno, el reglamento interno dictado por la junta directiva de un instituto autónomo, los reglamentos internos dictados por los Consejos Locales de Planificación Pública etc. Mediante estos reglamentos se regulan aspectos tales como quórum, derechos de palabra, presentación de las mociones, clases de votaciones, entre otros; aspectos estos que permiten la deliberación y discusión en armonía, de las materias o asuntos sometidos a su competencia y consideración; a la vez que garantizan la validez de las decisiones tomadas por el cuerpo u órgano colegiado.

Es importante señalar, que según criterio jurisprudencial de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (sentencia N° 1123 /2006, 916,2004, entre otras), el Reglamento Interior y de Debates dictado por la Asamblea Nacional (para organizarse internamente), ostenta rango legal, aun cuando tenga la denominación de Reglamento. Este criterio lo ha sostenido la Sala Constitucional por considerar que dicho reglamento constituye ejecución directa de la Constitución, a tenor de lo establecido en su artículo 187 numeral 19. En igual sentido se ha pronunciado, en relación con los Reglamentos Interior y de Debates dictados por los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales, al considerarlos instrumentos de rango legal.

2. Los reglamentos autónomos o independientes también pueden ser dictados para crear órganos, u organizar o reestructurar los ya existentes; asignárseles sus correspondientes atribuciones y jerarquías; y además regular las relaciones de dichos órganos con los particulares. Cumpliéndose por medio de estos reglamentos con los fines que se le haya encomendado a la Administración, bien por la Constitución o las leyes. Estos reglamentos constituyen los típicos reglamentos organizativos mediante los cuales “la Administración ejercita una facultad de autodisposición sobre sí misma, para mejor cumplir los fines públicos que la Constitución le encomienda”¹⁷. Ejemplo de estos reglamentos se encuentran los dictados por los municipios para estructurar u organizar sus departamentos o direcciones; los dictados por los institutos autónomos para regular sus dependencias o unidades administrativas; los reglamentos orgánicos, dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, para regular los órganos que integran el nivel central de la Administración Pública Nacional, según el artículo 3 del Decreto Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional; los reglamentos de los ministerios dictados por los ministros, de conformidad con el último aparte del artículo 63 *ejusdem*.

3. También pueden constituir reglamentos autónomos o independientes, los dictados por las autoridades públicas, para desarrollar o complementar aquellas competencias que le han sido asignadas (mediante una norma legal o constitucional), de manera deficiente o enunciativa; lo que les dificulta el ejercicio de la competencia otorgada. En otros términos, los reglamentos autónomos o independientes son utilizados por las autoridades públicas, cuando una norma legal o constitucional les asigna una competencia, sin determinarle los elementos básicos o las condiciones, las características, el modo etc., de cómo debe ejercerse la competencia otorgada; de manera que ante este vacío jurídico, las autoridades, a fin de cumplir sus obligaciones, se ven en la necesidad de dictar este tipo de reglamentos, que les permite uniformar su actividad y la de los particulares; inclusive pueden crear o reestructurar órganos, por supuesto, en los ámbitos de competencia asignados. Estos reglamentos, como se puede observar, fundamentalmente llenan vacíos legislativos, pues suplen las omisiones del legislador. Las materias reguladas por este tipo de reglamento solamente pueden versar sobre materias que no formen parte de la reserva legal, es decir no pueden regular ni establecer tributos, sanciones, crear institutos autónomos etc.

¹⁷ García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón: *Curso...*, cit., p. 202.

En relación con estos reglamentos, el autor Peña Solís¹⁸ señala: “La gran libertad con que se ejercía y se sigue ejerciendo la potestad de dictar reglamentos independientes, conduce a sostener que toda materia que no esté regulada legislativamente puede ser objeto de esta categoría de actos reglamentarios. Sin embargo, en lo que sí están contestes la doctrina como la jurisprudencia, es en que de su contenido debe ser excluida toda materia que entre en la esfera de la reserva legal (...) la mayoría de los reglamentos independientes, tienen por objeto materias organizativas, pero también disciplinan otras materias, inclusive algunas que inciden sobre los derechos subjetivos de los ciudadanos”.

Un ejemplo típico de estos reglamentos, lo constituyó el reglamento independiente o autónomo por medio del cual el Ejecutivo Nacional reguló durante mucho tiempo, la materia sobre licitaciones, en ausencia de una ley sobre licitaciones. El referido reglamento perdió su vigencia ‘*ipso iure*’, una vez dictada la primera Ley de Licitaciones¹⁹.

Dentro del contexto en estudio, merece especial referencia el instrumento jurídico dictado por el Consejo Nacional Electoral, en fecha 25 de septiembre de 2003, denominado “Normas para regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargo de Elección Popular”²⁰. Estas normas fueron dictadas por el Consejo Nacional Electoral, de acuerdo con el siguiente fundamento jurídico: “En base al artículo 72 de la Constitución, en ejecución de las atribuciones que le confiere el numeral 5 del artículo 293 y la Disposición Transitoria Octava *ejusdem* en concordancia con el N° 1 del artículo 33 de la Ley Orgánica del Poder Electoral”.

Del *supra* transcrito, fundamento constitucional y legal alegado, así como de su contenido, se evidencia sin lugar a duda, que dicha normativa, se corresponde con los reglamentos autónomos, objeto de nuestro estudio. Es decir, esas normas dictadas por el Consejo Nacional Electoral tienen el carácter de reglamentos autónomos, pues fueron dictadas para suplir la omisión del legislador.

En efecto, por disposición del artículo 72 de la Constitución, la Asamblea Nacional (Poder Legislativo) está en la obligación de dictar una ley, para normar o desarrollar lo concerniente a los referendos revocatorios de los mandatos de los funcionarios públicos de elección popular. Por su parte,

¹⁸ Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo adaptado a la Constitución de 1999*, v. I. Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia. Caracas: Editorial Texto, 2002, p. 567.

¹⁹ *Ídem*, p. 594.

²⁰ Consejo Nacional Electoral. Resolución No 030925-465, de fecha 25 de septiembre de 2003. Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargo de Elección Popular.

al Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral) le corresponde la ejecución de la referida ley; en consecuencia, éste último debe organizar, dirigir, vigilar y administrar lo relativo a los referendos (Artículos 293, numeral 5 de la Constitución y 33 numeral 1 de la Ley Orgánica del Poder Electoral).

Pues bien, acontece que la Asamblea Nacional no cumple con el referido mandato constitucional establecido en el artículo 72; por lo que el Consejo Nacional Electoral, en ausencia de normas legales, decide dictar una normativa que le permita ejercer la competencia, que sobre referendos le establece la Constitución y las leyes; en otros términos, el Consejo Nacional Electoral decide dictar las “Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargo de Elección Popular”, a fin de llenar la omisión del legislador. De tal suerte que dicha normativa se encuadra dentro de los denominados por la doctrina y la jurisprudencia “Reglamentos Autónomos o Independientes”; específicamente dentro de los reglamentos autónomos que llenan vacíos legislativos.

Sin embargo, en sentencia N° 566 publicada en fecha 12 de abril de 2004, la Sala Constitucional en relación a las “Normas para Regular los Procesos de Referendos Revocatorios de Mandatos de Cargo de Elección Popular”, dictada por el Consejo Nacional Electoral, asentó: “En este orden de ideas, puede observarse que no se ha dictado una ley para regular ninguna de las modalidades ‘refrendarias’, de tal manera que la normativa elaborada a tales efectos por el Consejo Nacional Electoral, son actos en ejecución directa e inmediata de la Constitución fundados en el artículo 72 y en la Disposición Transitoria Octava de la Carta Magna. (...) no hay texto legal pre o post-constitucional que regule los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargo de elección popular. Siendo así, los actos que regulan la materia son de ejecución directa de la Constitución, o desarrollan, amplían o aclaran otros actos sancionados por el mismo Poder Electoral (ejecutando la Constitución) motivo por el cual es esta Sala la competente para conocer su nulidad fundada en violaciones constitucionales”.

Con las bases antes señaladas, la Sala Constitucional se atribuyó la competencia para conocer de la causa, en conformidad con el último aparte del artículo 334 de la Constitución, que a la letra señala: “Artículo 334: Omissis... Corresponde exclusivamente a la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como jurisdicción constitucional, declarar la nulidad de las leyes y demás actos de los órganos que ejercen el Poder Público dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución o que tengan rango de ley”.

Pues bien, como se aprecia de la sentencia y el artículo constitucional transcrito, la Sala Constitucional, no le otorgó el verdadero carácter de

reglamento autónomo, a la normativa dictada por el Consejo Nacional Electoral. La Sala Constitucional solo consideró a la referida normativa, como ejecución directa e inmediata del artículo 72 de la Constitución; todo lo cual, le sirvió de fundamento a la referida Sala Constitucional, para atribuirse el conocimiento de la causa. Con esta decisión, la Sala declaró tácitamente que la referida normativa, constituía el desarrollo legislativo a que hace referencia el artículo 72 de la Constitución; desarrollo legislativo elaborado por el Consejo Nacional Electoral en sustitución de la Asamblea Nacional. Con ello la Sala Constitucional dejó en evidencia, la usurpación por parte del Consejo Nacional Electoral (Poder Electoral), de las funciones encomendadas a la Asamblea Nacional (Poder Legislativo); conformándose en consecuencia, el supuesto de hecho del artículo 138 de la Carta Magna el cual señala que toda autoridad usurpada es ineficaz y en consecuencia sus actos son nulos. A mayor abundamiento es importante aclarar, que una cosa es que el Consejo Nacional Electoral dicte un reglamento o una normativa para suplir la omisión del legislador, y otra cosa es que la Sala Constitucional le arrogue al Consejo Nacional Electoral, como propio, el mandato constitucional establecido en el antes señalado artículo 72, y por consiguiente le otorgue tácitamente a dicha normativa rango y valor de ley.

Como segundo argumento alega la Sala Constitucional, que la normativa en comento constituye una ejecución directa e inmediata de la Disposición Transitoria Octava de la Constitución, por parte del Consejo Nacional Electoral; pues bien, esta Disposición Constitucional, señala textualmente que “mientras se promulguen las nuevas leyes electorales previstas en la Constitución, los procesos electorales serán convocados, organizados dirigidos y supervisados por el Consejo Nacional Electoral”. Obsérvese, que esta disposición está dirigida a los procesos electorales, más no, a los procesos sobre referendos; por lo que mal pudo alegarse esta Disposición Transitoria Octava como fundamento para dictar las normas en estudio. Es más, la referida disposición, no faculta en modo alguno, al Consejo Nacional Electoral para ejecutar la legislación refrendaria del artículo 72 constitucional.

Se deduce en consecuencia que, la sentencia arriba analizada, no se ajustó a los preceptos constitucionales y legales alegados y desvirtuó la verdadera naturaleza de la Normativa dictada por el Consejo Nacional Electoral.

Por las razones supra expuestas, se puede afirmar que la normativa para regular los procesos de referendos revocatorios de mandatos de cargo de elección popular, emanada del Consejo Nacional Electoral, constituye indubitablemente un reglamento autónomo o independiente, en consecuencia, dicha normativa está fuera de la competencia de la Sala

Constitucional. Es importante agregar que la sentencia comentada tuvo un voto disidente digno de ser tomado en cuenta para futuras sentencias.

Posteriormente, es decir en fecha 27 de marzo de 2007, El Consejo Nacional Electoral dictó una nueva normativa denominada “Normas para regular los Procesos de Referendos Revocatorios”²¹. El referido instrumento en su Segundo y Tercer Considerandos, textualmente expresa: “Que hasta la presente fecha la Asamblea Nacional aún no ha promulgado la ley que regule la realización de los referendos revocatorios de mandatos de cargos de elección popular. Que este máximo organismo electoral debe establecer mecanismos que permitan garantizar el derecho de los electores o electoras que desean revocar el mandato de un determinado funcionario...omissis”. Como se puede observar, la fundamentación realizada mediante los considerandos evidencia el carácter de reglamento autónomo o independiente, de la normativa en referencia.

3.1.2.1. POTESTAD PARA DICTAR REGLAMENTOS AUTÓNOMOS O INDEPENDIENTES

En principio todos los órganos superiores del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, pueden dictar reglamentos autónomos o independientes, es decir, esta clase de reglamentos pueden ser dictados a nivel nacional por el Poder Legislativo, Ejecutivo, Electoral, Ciudadano Judicial, por el Banco Central de Venezuela y por las universidades; y a nivel estatal y municipal por sus correspondientes Poderes Legislativos y Ejecutivos; así como por los órganos con autonomía funcional y orgánica tales como las Contralorías, los Consejos de Planificación, entre otros. No obstante, quienes han hecho siempre uso frecuente de esta facultad reglamentaria, son los órganos del Poder Ejecutivo en sus tres niveles de gobierno; aunque últimamente, órganos pertenecientes al Poder Ciudadano y el Electoral han venido dictando con mayor frecuencia reglamentos autónomos. Sin embargo, es importante señalar que el Poder Electoral, no le asigna el carácter de reglamento a las normativas que han venido dictando, aun cuando del contenido de ellas se desprende dicho carácter. Ejemplo de ello lo constituyen las Normas para regular los procesos electorales de gremios y colegios profesionales; las Normas para la elección de las autoridades de las organizaciones gremiales, entre otras. Sin embargo, en la página web del Poder Electoral dichas normas aparecen con el epígrafe de “Reglamentos”.

²¹ Consejo Nacional Electoral. Resolución N° 070327-341, de fecha 27 marzo de 2007. Normas para regular los procesos de referendos revocatorios

3.1.2.1.1. PODER EJECUTIVO (ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

En general, la potestad del Poder Ejecutivo en los tres niveles de gobierno, para dictar reglamentos autónomos o independientes se encuentra consagrada en el artículo 33 de la Ley Orgánica Procedimientos Administrativos²² (para los estados y municipios el referido artículo tiene carácter supletorio). El artículo 33 en comento, señala: “Artículo 33. Todas las entidades públicas sometidas a la presente ley, prepararán y publicarán en la Gaceta Oficial correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a la estructura, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias...”.

Ahora bien, a nivel del Poder Ejecutivo Nacional, específicamente en la Administración Pública Centralizada, le corresponde dictar reglamentos, a los órganos superiores de dirección, a tenor de lo establecido en el artículo 45 del el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, al señalar: “Corresponde a los órganos superiores de dirección del nivel central de la Administración Pública Nacional, dirigir la política interior y exterior de la República, ejercer la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley...”.

El artículo 44 *ejusdem*, establece que son órganos superiores de dirección de la Administración Pública Central: el Presidente, el Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, los Vicepresidentes Sectoriales, los Ministros y los Viceministros, los Jefes de Gobierno y las autoridades regionales.

A nivel de la Administración Pública Nacional Descentralizada, la potestad para dictar reglamentos autónomos o independientes les corresponde a las máximas autoridades, es decir a los cuerpos directivos de los institutos autónomos e institutos públicos, según señalen las leyes de creación de los correspondientes institutos.

En relación a las Administraciones Centralizadas y Descentralizadas de los estados y municipios, su potestad genérica reglamentaria, fundamentada en el artículo 33 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe ser ejercida por sus órganos superiores; entiéndase a nivel estatal: gobernadores, sus correspondientes secretarios y cuerpos directivos de los institutos autónomos e institutos públicos estatales; y a nivel municipal: alcaldes, sus correspondientes directores y cuerpos directivos tanto de sus institutos autónomos e institutos públicos, como de las mancomunidades. Todo ello por interpretación analógica de los arriba referidos artículos 45 y 44 del

²² Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 2818, de fecha 07 de julio de 1981.

Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Recuérdese que las disposiciones del citado instrumento jurídico son aplicables a las administraciones estatales y municipales, las cuales deben desarrollar y adaptar el contenido del referido Decreto a sus propias estructuras y competencias (Artículo 2 *ejusdem*). En tal sentido deberán dictar las leyes y ordenanzas correspondientes a fin de determinar con precisión los órganos con competencia para dictar reglamentos autónomos o independientes.

3.1.2.1.2. PODER JUDICIAL Y LEGISLATIVO

Con fundamento en la ley que le regula, el Poder Judicial, ha venido dictando reglamentos autónomos o independientes, a fin de regular su funcionamiento y la de sus dependencias. Verbigracia: el Reglamento Interno de la extinta Corte Suprema de Justicia, con fundamento en el artículo 44 numeral 15 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia²³. En la actualidad la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia²⁴ establece en su artículo 36 numeral 12, la facultad del Tribunal Supremo de Justicia de dictar su Reglamento Interno.

Especial referencia, requiere la potestad reglamentaria de la Asamblea Nacional establecida en el artículo 187 numeral 19 de nuestra Carta Magna, pues el mismo, atribuye potestad a la Asamblea Nacional para dictar su reglamento y aplicar las sanciones que en él se establezcan. Parte de la doctrina ha considerado que los reglamentos dictados por la Asamblea Nacional en ejecución del referido artículo no son verdaderos reglamentos, pues tienen la misma jerarquía que la ley formal; fundamentándose básicamente en que dicha potestad reglamentaria constituye ejecución directa de la Constitución. Este criterio sostenido por la doctrina ha sido acogido por nuestro más alto tribunal en Sala Constitucional, el cual ha dejado asentado que el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional tiene rango legal pues es dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución (sentencia N° 1123 /2006, 916,2004, entre otras).

Ahora bien, en relación con los Reglamentos Interior y de Debates dictados por los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales con fundamento en el artículo 15 numeral 15 de la Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados²⁵ y artículo 54 numeral 3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, respectivamente; la doctrina

²³ Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No 1.893 de fecha 30 de julio de 1976.

²⁴ Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia. Gaceta Oficial Extraordinaria de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.684 de fecha 19 de enero 2022.

²⁵ Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 37.282 de fecha 13 de septiembre de 2001.

jurisprudencial no ha sido uniforme en cuanto al carácter o rango legal o no, de dichos reglamentos, así en sentencia N° 1950 del 2004, se les otorgó rango legal, mientras que en sentencia N° 4358 del 2005, se les negó dicho rango; y en la sentencia N° 1123, de fecha 8-06-2006, la Sala Constitucional le extendió el carácter de rango legal que tienen los Reglamentos de Interior y de Debates emanados de la Asamblea Nacional, tanto a los Reglamentos de Interior y de Debates emanados de los Consejos Legislativos, como los emanados de los Concejos Municipales. La referida sentencia, señaló:

“los Reglamentos de Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales son similares en cuanto a su contenido normativo (...) y todos son dictados con un mismo propósito: regular la organización y el funcionamiento de esos órganos parlamentarios para que desarrollen sus atribuciones constitucionales. No son el desarrollo de las leyes, sino el instrumento para dictarlas, así como para ejercer los variados e importantes poderes constitucionales de los parlamentos. La única diferencia entre tales reglamentos a nivel nacional, estatal o municipal, es que el de la Asamblea Nacional está previsto en la Constitución, mientras que los de los Consejos Legislativos y los Concejos municipales no lo están (...).

En el aspecto concreto de los órganos deliberantes estatales y locales, la Constitución ha sido especialmente breve, sin que ello implique la inexistencia de ciertos poderes que son de la esencia misma del parlamentarismo, tales como el de emisión de sus Reglamentos de organización y procedimiento (...). Por tanto, la Sala es del criterio de que el poder de dictar Reglamentos de organización y funcionamiento de los órganos que ejercen la representación parlamentaria, en las distintas entidades político-territoriales que conforman el Estado, es consustancial a sus propias funciones, por lo que no requiere consagración expresa en la Constitución a fin de precisar la competencia para dictarla. Las leyes nacionales (Ley Orgánica de los Consejos Legislativos de los Estados y la Ley Orgánica del Poder Público Municipal) sólo incorporan normas que permiten precisar aspectos relacionados con ese poder, pero no son las que lo confieren (...). En consecuencia, debe entenderse que esos Reglamentos son, pese a su denominación, actos de rango legal; sus nombres sólo responden a una tradición (...).”

En relación con esta actual tendencia de la jurisprudencia, de otorgarle rango legal a los Reglamentos Interior y de Debates de los órganos parlamentarios en los tres niveles de gobierno, pareciera acogerlo la legislación municipal. A continuación, se transcribirán algunas disposiciones que evidencian, la intención del legislador de equiparar dichos reglamentos a las leyes locales. En efecto, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal establece: “Artículo 95: Son deberes y atribuciones del Concejo Municipal: 1. Iniciar, consultar a las

comunidades y sus organizaciones, discutir y sancionar los proyectos de ordenanzas incluida la relativa a su Reglamento Interior y de Debates, a fin de proveer a la organización de sus funciones, para sancionar las reglas de orden aplicables a sus deliberaciones”.

Obsérvese que pareciera que el legislador subsumiese el Reglamento Interior y de Debates dentro de las ordenanzas, equiparando dicho reglamento con las leyes locales. Por otro lado, el artículo transcrito utiliza el término “sancionar” para referirse a las reglas contenidas dentro de los reglamentos, con lo que se quiere significar que el término sancionar, técnicamente, se utiliza para la aprobación de normas legales, pues para la aprobación de los demás instrumentos se utiliza el término “dictar”. No obstante, ha de hacerse la salvedad, que en el numeral 2 del artículo en comento, se señala como deber y atribución del Concejo Municipal “Dictar y aprobar su Reglamento Interior y de Debates”.

Se pasará ahora a estudiar el artículo 54 numeral 3, de la antes referida ley: “Artículo 54: El Municipio ejercerá sus competencias mediante los siguientes instrumentos jurídicos: (...). 3. Reglamento: Son los actos del Concejo Municipal para establecer su propio régimen, así como el de sus órganos, servicios y dependencias. Estos reglamentos serán sancionados mediante dos discusiones y publicados en Gaceta Municipal”.

Del contenido del artículo *supra* transcrito, se puede apreciar, que el legislador vuelve a utilizar el término “sancionados”, el cual es propio de la aprobación de leyes; y, por otro lado, exige para su sanción “dos discusiones”; todo lo cual es característico del procedimiento para la formación de las leyes.

Dentro de este contexto es importante destacar, que la Asamblea Nacional, los Consejos Legislativos y los Concejos Municipales, aparte de los Reglamentos Interior y de Debates, pueden dictar reglamentos autónomos o independientes para regular cualquiera de sus dependencias u órganos en particular.

3.1.2.1.3. PODER CIUDADANO Y ELECTORAL

Las respectivas leyes orgánicas de estos poderes autorizan a sus órganos, a dictar reglamentos autónomos o independientes. Al respecto la Ley Orgánica del Poder Ciudadano²⁶ en su artículo 10 numeral 20, le otorga facultad al Consejo Moral Republicano para dictar su ordenamiento jurídico interno, que no es otra cosa que la reglamentación

²⁶ Ley Orgánica del Poder Ciudadano. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No.37.310 de fecha 25 de octubre de 2001.

interna de funcionamiento. Igual acontece con la normativa dictada por la Defensoría del Pueblo, con la finalidad de normar su estructura organizativa y funcional; dicha normativa es propia de los reglamentos autónomos e independientes. La misma situación se da con las resoluciones organizativas, dictadas por la Contraloría General de la República, las cuales no son más que reglamentos autónomos.

Por su parte la Ley Orgánica del Poder Electoral, faculta al Consejo Nacional Electoral, en su disposición transitoria quinta, a dictar el Reglamento Interno relativo a la estructura organizativa y funcional de la institución. Tal como se señaló supra, el Consejo Nacional Electoral ha venido dictando una serie de normativas y resoluciones, las cuales, por su naturaleza y contenido, constituyen auténticos reglamentos autónomos; aun cuando no llevan el nombre de reglamentos.

3.1.2.1.4. UNIVERSIDADES Y BANCO CENTRAL DE VENEZUELA

También las universidades y el Banco Central de Venezuela pueden dictar reglamentos autónomos o independientes; en el caso de las universidades la potestad reglamentaria le corresponde a los Consejos Universitarios de conformidad con el artículo 26 numeral 21 de la Ley de Universidades²⁷. En relación con el Banco Central de Venezuela la potestad de dictar reglamentos autónomos o independientes le corresponde al Directorio de acuerdo con el artículo 21 numeral 3 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley del Banco Central de Venezuela²⁸.

3.1.2.2. PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN DE REGLAMENTOS AUTÓNOMOS O INDEPENDIENTES

Con anterioridad se señaló que, todos los reglamentos dictados por la administración pública nacional, estatal o municipal, sean reglamentos de leyes o reglamentos autónomos, deben ser sometidos a la consulta popular establecida en el Título VI del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, denominado “De la Participación Social en la Gestión Pública”; de tal manera que los reglamentos autónomos o independientes dictados por las diferentes administraciones públicas deben someterse al referido procedimiento, el

²⁷ Ley de Universidades. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 1.429 de fecha 8 de septiembre de 1970.

²⁸ Decreto con rango, valor y fuerza de Ley del Banco Central de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6211, de fecha 30 de diciembre de 2015.

cual fue analizado, cuando se estudió el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos o dependientes.

En relación con los demás órganos y entes no pertenecientes a la Administración Pública, entiéndase órganos del Poder Ciudadano, Poder Electoral, etc., deberán ajustarse en forma supletoria al procedimiento antes aludido, en conformidad con el primer aparte del artículo 2 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y con fundamento en el artículo 6 de la Constitución. Dichos artículos establecen: “Artículo 2: (...). Las disposiciones del presente Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica se aplicarán supletoriamente a los demás órganos del Poder Público”. Asimismo, el artículo 6 dispone: “El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades públicas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables”.

3.2 LOS REGLAMENTOS ORGÁNICOS

Los reglamentos orgánicos constituyen una categoría especial de reglamentos autónomos o independientes, dictados por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, con el objeto de establecer la organización interna de los órganos que integran el nivel Central de la Administración Pública Nacional (Artículo 3 del Decreto Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional). De allí que el Presidente de la República a través de reglamentos orgánicos debe establecer las atribuciones específicas y las actividades particulares de cada ministerio, regular la estructura orgánica de la Vicepresidencia y la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros, entre otras. Todo de conformidad con los artículos 64, 47, 54, respectivamente del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y con los artículos 6 y 8 del Decreto Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional.

Como se puede observar, estos reglamentos orgánicos se encuentran previstos en el Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública y en el Decreto Sobre Organización General de la Administración Pública Nacional, su objetivo es el de establecer estructuras organizativas de la Administración Pública Central, es decir, poseen naturaleza organizatoria, lo que les imprime el carácter de reglamentos autónomos o independientes. Dichos reglamentos orgánicos constituyen uno de los instrumentos jurídicos normativos seleccionado para que, el Presidente de la República, en ejercicio de las atribuciones que le confiere el artículo 236 numerales 2 y 20 de la Constitución, dirija la acción de gobierno conforme lo establece el artículo 226 constitucional. Así ha quedado plasmado en los encabezamientos

de los reglamentos orgánicos de los ministerios, dictados por el Presidente de la República, los cuales señalan: “(...) de conformidad con el artículo 226 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en ejercicio de las atribuciones que me confieren los numerales 2 y 20 del artículo 236 *ejusdem*, en concordancia con lo previsto en los artículos 61, 64, 67 y 92 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública”.

Nótese, que la potestad reglamentaria del Presidente, en el caso en comento, no se fundamenta en el numeral 10 del artículo 236 de la Constitución, el cual es el fundamento de los reglamentos ejecutivos o dependientes, por lo que es válida la afirmación de que los reglamentos orgánicos constituyen una especie o tipo de reglamentos autónomos o independientes.

Antes que fuese publicada la primera Ley Orgánica de la Administración Pública, la Administración Central se organizaba a través de reglamentos orgánicos dictados por el Poder Legislativo. Dichos reglamentos orgánicos tenían por objeto (al igual que en la actualidad) organizar administrativamente y establecer las funciones de los diferentes Ministerios, crear dependencias desconcentradas, etc.

Es importante destacar, que el Tribunal Supremo de Justicia, en Sala Plena dictó en el año 2004 un Reglamento Orgánico de la Escuela Nacional de la Magistratura, fundamentándose en el artículo 17 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia (vigente para la fecha) y en la Resolución N° 2004-00012.; fundamentos jurídicos éstos, que en modo alguno receptan facultades para dictar el Reglamento Orgánico supra señalado.

3.3. LOS REGLAMENTOS UNIVERSITARIOS

Especial referencia merecen los reglamentos universitarios, mediante los cuales, las universidades han venido regulando las diferentes competencias que le han sido asignadas, a través de la Ley de Universidades. Entre las materias de competencia universitaria se encuentran: elecciones, régimen de personal, ingreso permanencia y egreso de estudiantes, creación y organización de dependencias, planificación de programas, equivalencia de estudios, entre muchas.

En efecto, la Ley de Universidades en forma expresa y tácita en otras, les otorgaba a las autoridades universitarias, la facultad de normar ampliamente las competencias enunciadas o parcialmente tratadas en dicha ley; en tal virtud todo el desarrollo normativo de las competencias universitarias se realizaba mediante reglamentos autónomos o independientes (tanto organizativos, como de los que llenan vacíos

legislativos u omisiones del legislador). Ha de acotarse, que en virtud de la autonomía de la cual gozan las universidades, el legislador ha sido remiso para regular materias del ámbito universitario.

De lo arriba señalado interesa resaltar lo siguiente:

1. Tanto las competencias universitarias (planificación de programas, organización de dependencias, elecciones, evaluación), como la potestad de las autoridades universitarias para dictar normas o reglamentos, eran otorgadas a través de la Ley de Universidades.
2. Dado que los reglamentos universitarios desarrollaban ampliamente las competencias universitarias (la Ley de Universidades solo las enunciaba o las desarrolla parcialmente), los mismos, poseían lo denominado "carácter intrínseco de ley"; pues receptaban normas de carácter general y abstracto, contentivas de derechos, obligaciones, restricciones, es decir, estos reglamentos contenían normas que incidían sobre los derechos subjetivos de sus destinatarios. De tal manera, que estos reglamentos, desde el punto de vista material o de su contenido, tenían carácter de leyes; solo que debido a que dichos reglamentos eran dictados con sujeción a la Ley de Universidades, sin lugar a duda poseían carácter sublegal, es decir constituían jurídicamente, verdaderos reglamentos²⁹. En otras palabras, a la luz del derecho, los referidos instrumentos universitarios, constituían verdaderos reglamentos, puesto que la facultad para dictarlos le venía dado a las autoridades universitarias a través de la Ley de Universidades; aun cuando su contenido o normativa poseía el carácter intrínseco de ley.

Esta situación cambia con la aprobación y publicación de la Constitución de 1999, pues en su artículo 109, se les otorga a las universidades autónomas facultades normativas. Ya no es la Ley de Universidades la que asigna las potestades normativas; es la misma Constitución la que asigna directamente a las universidades facultades para dictar normas, sin que medie ley alguna. El artículo en referencia establece: "Artículo 109: (...) Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley (...)".

Del texto arriba transcrito se pueden diferenciar perfectamente dos oraciones coordinadas, unidas por la conjunción copulativa "y"³⁰. La primera oración: "Las universidades autónomas se darán sus normas de gobierno, funcionamiento" y la segunda oración: "y la administración eficiente de su patrimonio bajo el control y vigilancia que a tales efectos establezca la ley". Ambas oraciones conservan su independencia y posee cada un sentido completo.

²⁹ Parra Manzano, Galsuinda: *Edificando la Nueva Universidad*. Maracaibo: Editorial Astro Data, 2011, p. 103.

³⁰ *Idem*, p. 58

Pues bien, la primera oración recepta la función normativa de las universidades para regular su gobierno y funcionamiento, función ésta recibida directamente de la Constitución, sin que medie ley alguna; es decir, la Constitución no señala que esa función normativa deba ser regulada por una ley dictada por la Asamblea Nacional. En consecuencia, la función normativa que desarrollen las universidades para regular su gobierno y funcionamiento constituye ejecución directa de la Constitución.

Situación diferente, es lo que ocurre con la segunda oración, donde la Constitución remite a una ley nacional, el establecimiento del control y vigilancia a los que estará sometida la administración del patrimonio de las universidades, que no es otra que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República.

A los efectos de este estudio, interesa detenerse en la primera oración, que recepta la función normativa de las universidades, otorgadas directamente por la Constitución sin que medie ley alguna. Pues bien, a través de esta oración del artículo 109 arriba transcrita, las universidades adquieren funciones normativas de primer grado, denominadas también funciones legislativas; en consecuencia, los instrumentos jurídicos (reglamentos) que en adelante dicten las universidades autónomas, para normar su gobierno y funcionamiento tendrán el rango de ley, por constituir dicha actividad ejecución directa e inmediata de la Constitución

Es ilustrativa la sentencia de la Sala Constitucional N° 1123 de fecha 08-06-06 sobre los actos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución: “Esta Sala ha aceptado, en anteriores oportunidades, su competencia para conocer de la impugnación ejercida contra el Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, por considerar que es dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución y es, por tanto, un acto de rango legal (ver, entre otras las sentencias nums. 593/2003,1665/2003,916/2004”.

La referida sentencia ilustra también, sobre la denominación de “reglamentos” que tradicionalmente han adoptado estos instrumentos universitarios. Al respecto la Sala Constitucional, en relación con los Reglamentos Interior y de Debates de la Asamblea Nacional, señaló: “(...) En consecuencia, debe entenderse que esos Reglamentos son, pese a su denominación, actos de rango legal; su nombre sólo responde a una tradición, pero no son en nada equiparables a los reglamentos administrativos (...)”.

Dentro de este contexto, también es relevante indicar, que las competencias de las universidades le son otorgadas directamente por la Constitución en el referido artículo 109, al señalar: “Artículo 109: (...) Se consagra la autonomía universitaria para planificar, organizar, elaborar y

actualizar los programas de investigación, docencia y extensión...”. Recuérdese que anteriormente las competencias universitarias eran otorgadas a través de la Ley de Universidades.

Como corolario de lo antes expuesto, se puede afirmar que “los reglamentos o normas jurídicas dictadas por las universidades autónomas con posterioridad a la Constitución de 1.999, constituyen verdaderas normas legales, en virtud de poseer los dos elementos que caracterizan a las leyes: el elemento material o carácter intrínseco de ley y el rango de ley (ejecución directa e inmediata de la Constitución), esto independientemente de su tradicional denominación³¹.

A mayor abundamiento y en respaldo a esta afirmación ha de señalarse que, los reglamentos universitarios en virtud de ser dictados por órganos elegidos democráticamente y bajo el principio de representación proporcional, constituyen la expresión de la voluntad de la comunidad universitaria. De manera que cuando las autoridades dictan estos reglamentos universitarios, se considera que es la misma comunidad universitaria, la que participa en su elaboración. Pues bien, esta cualidad de los reglamentos universitarios, de constituir la expresión de la voluntad de la comunidad, a la cual van dirigida, solo es propia de las normas con rango o fuerza de ley³².

Lo antes señalado, no obsta para que las universidades dicten también reglamentos administrativos o normas sublegales bajo las premisas expuestas sobre el concepto de reglamento.

4. PUBLICACIÓN DE LOS REGLAMENTOS

Como antes se había señalado, los reglamentos, por ser instrumentos jurídicos de contenido normativo, deben ser publicados en los medios de publicación oficial correspondientes. A partir de dicha publicación se inicia la vigencia de los reglamentos, salvo que en el mismo reglamento se establezca la denominada *vacatio legis*, es decir, el texto del reglamento puede fijar un lapso o término posterior a su publicación en la Gaceta Oficial, para su entrada en vigencia.

El medio u órgano de publicación oficial varía, dependiendo del órgano o ente que emita el reglamento. Los reglamentos provenientes de la Administración Pública Nacional deberán ser publicados en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela; los dictados por las Administraciones Públicas Estadales deben ser publicados en las Gacetas Oficiales de los Estados y los reglamentos provenientes de las

³¹ *Idem*, p.105

³² *Idem*, p.98

Administraciones Públicas Municipales deben ser publicados en la Gacetas Municipales. Todo ello en conformidad con el artículo 12 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, que reza: “Los reglamentos, resoluciones y demás actos administrativos de carácter general dictados por los órganos y entes de la Administración Pública deberán ser publicados sin excepción en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o, según el caso, en el medio de publicación oficial correspondiente”.

En relación con los demás órganos del Poder Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral, éstos han venido publicando sus reglamentos en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, en conformidad con la Ley de Publicaciones Oficiales. Empero, es importante señalar, que tanto el Poder Electoral como el Poder Judicial poseen Gaceta Electoral y Gaceta Judicial respectivamente, con fundamento al artículo 33 numeral 15 de la Ley Orgánica del Poder Electoral y al artículo 126 de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia, que establecen: “Artículo 33: El Consejo Nacional Electoral tiene las siguientes competencias: (...) 15º Publicar de manera periódica la Gaceta Electoral con los actos y decisiones que deban ser del conocimiento público”. El artículo 126, establece: “Se crea la Gaceta Judicial de la República Bolivariana de Venezuela, como órgano oficial de divulgación de los acuerdos y resoluciones del Tribunal Supremo de Justicia.....”.

Respecto a los reglamentos dictados por los Poderes Legislativos de los Estados, éstos deben ser publicados en la Gaceta Oficial de los Estados, de conformidad con lo establecido en sus correspondientes constituciones; y los dictados por el Poder Legislativo de los municipios deben ser publicados en las Gacetas Municipales, en conformidad con el artículo 54 numeral 3 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, que señala: “Artículo 54: Omissis...3. Reglamentos: Son los actos del Concejo Municipal para establecer su propio régimen, así como el de sus órganos, servicios y dependencias. Estos reglamentos serán sancionados mediante dos discusiones y publicados en Gaceta Municipal.”

Con relación a los reglamentos dictados por las universidades nacionales, éstos deben ser publicados en las correspondientes Gacetas Universitarias de cada universidad.

5. EXTINCIÓN DE LOS REGLAMENTOS

La extinción de los reglamentos tiene singular importancia, en virtud de existir en el mundo jurídico, varias formas o maneras a través de las

cuales los reglamentos pueden derogarse o perder su vigencia. A continuación, las formas o maneras de extinguirse los reglamentos.

5.1 MEDIANTE LA APROBACIÓN DE UN NUEVO REGLAMENTO

En efecto, los reglamentos pueden ser derogados por el órgano o ente que lo haya emitido, por medio de un acto de la misma naturaleza, es decir, mediante la aprobación y publicación de un nuevo reglamento que verse, por supuesto, sobre la misma materia o contenido, y en cuyo texto, deberá establecerse expresamente la derogatoria del reglamento anterior.

Pudiera suceder que se derogue parcialmente un reglamento, vale decir, que se trate de una reforma o derogatoria de algunos de los artículos de un reglamento; en estos casos deberá elaborarse y publicarse el reglamento de reforma parcial (el cual debe contener solamente los artículos reformados); y a continuación el texto del reglamento anterior con las reformas incorporadas, sustituyéndose, como es obvio, la nueva fecha de aprobación y las firmas de los nuevos funcionarios que lo suscriben.

5.2 MEDIANTE SENTENCIA O FALLO JUDICIAL

Los reglamentos también pueden ser derogados total o parcialmente mediante sentencia dictada por los órganos jurisdiccionales, por razones de ilegalidad o inconstitucionalidad. Si la derogatoria de los reglamentos es parcial, solamente quedarán sin efecto los artículos señalados en el fallo, quedando vigente el resto del texto del reglamento; mientras que, si la derogatoria es total, quedará sin efecto o sin vigencia el texto íntegro del reglamento.

Como antes se señaló, mediante un fallo judicial, los reglamentos pueden ser derogados por ilegalidad, esto es, cuando el reglamento colide con una ley o un acto con fuerza de ley, o bien cuando alteran el espíritu, propósito y razón de las leyes. De la misma manera pueden ser derogadas por inconstitucionalidad, cuando contraríen directamente principios o disposiciones constitucionales.

5.3 MEDIANTE LA SANCIÓN DE UNA LEY

Como es sabido, las leyes poseen jerarquía superior a los reglamentos, de manera que si el Poder Legislativo sanciona una ley que regule la misma materia normada por un reglamento autónomo, éste quedará

expresamente derogado, si así lo establece la ley sancionada; o tácitamente en caso de no expresarlo. Así lo ha establecido la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en fecha 26 de Junio de 2001, al señalar: “En el caso de los reglamentos autónomos, los cuales son dictados por la Administración sin sujeción a la existencia previa de la ley, y por necesidades de organización interna de la propia Administración, resulta evidente que la existencia y validez jurídica de un reglamento cesará, si la materia en él contenida pasa a formar parte de un texto legal, dada la supremacía jerárquica de la ley.”

Peña Solís³³ indica un ejemplo al referirse, a la primera Ley de Licitaciones, la cual derogó los reglamentos independientes o autónomos, que sobre dicha materia había dictado el Ejecutivo Nacional.

5.4. MEDIANTE LA DEROGATORIA DE UNA LEY

Los reglamentos ejecutivos o dependientes pueden perder su vigencia cuando se deroga la ley que le sirvió de base o fundamento; en otros términos, cuando una ley es derogada, los reglamentos que se dictaron para desarrollarla pueden perder su vigencia.

Ahora bien, la nueva ley que se dicte en sustitución de la derogada debe expresamente establecer la derogatoria parcial o total del o los reglamentos dependientes de la ley derogada. Sin embargo, pudiera suceder que el texto legal sucedáneo no establezca expresamente derogatoria alguna, en este caso, las disposiciones del reglamento o reglamentos que no coliden o contraríen la nueva ley, quedarán vigentes. Así lo ha expresado la Sala Política Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en la misma sentencia arriba anotada, señalando: “Al efecto observa la Sala que no toda derogatoria de un texto de rango legal supone indefectiblemente la extinción del Reglamento que la desarrolló, por lo siguiente: Porque los reglamentos, en general, son o constituyen declaraciones escritas unilaterales (...). En tal virtud, la extinción del reglamento solo se verificará si las normas reglamentarias son incompatibles con una ley que regule la misma materia”.

6. CONCLUSIONES

Los reglamentos constituyen una de las fuentes más importantes del Derecho Administrativo, dada su abundante producción no solo a nivel de la Administración Pública (Poder Ejecutivo), sino también a nivel de

³³ Peña Solís, José: Manual..., cit., p. 594.

todos los poderes públicos, aunque en estos últimos su producción es a menor escala.

La potestad para dictarlos depende del tipo de reglamento; así los reglamentos ejecutivos o dependientes solo pueden dictarlos el Presidente de la República, los gobernadores, los alcaldes, la Fuerza Armada Nacional y el Consejo Nacional Electoral. Especial mención requiere la potestad reglamentaria de la Fuerza Armada Nacional, la cual ha sido asumida por el Presidente de la República, tal como se evidencia en el Reglamento de la Ley para el Desarme y Control de Armas y Municiones, violando el artículo 324 de la Constitución. Así mismo, es importante destacar la potestad reglamentaria del Consejo Nacional Electoral, establecida en el artículo 33 numeral 29 de la Ley Orgánica del Poder Electoral, la cual extendió la referida potestad, no solo a las leyes electorales sino a las leyes de referendos, violándose el artículo 293 de la Constitución. En relación con los reglamentos autónomos o independientes todos los órganos superiores del Poder Público nacional, estatal y municipal pueden dictarlos; siendo los órganos del Poder Ejecutivo los que hacen mayor uso de éstos.

En relación con el procedimiento para la elaboración de reglamentos, también depende del tipo de reglamento. Para el reglamento ejecutivo o dependiente, se requieren dos etapas: las actividades preparatorias (artículo 90 numeral 1 y 2 del Decreto con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública), y la consulta pública (artículos 90 numeral 3, 139 y 140 *ejusdem*). Este procedimiento es supletorio para los reglamentos dictados por el Consejo Nacional Electoral (artículo 2 *ejusdem*). Por su parte los reglamentos autónomos o independientes solo requieren de la consulta popular (artículo 140 *ejusdem*). Los reglamentos orgánicos, que aunque subsumidos dentro de los autónomos o independientes, constituyen los instrumentos a través de los cuales, el Presidente de la República organiza internamente el nivel central de la Administración Pública Nacional.

Los reglamentos universitarios dictados con posterioridad a la Constitución de 1999 receptan verdaderas normas legales, en virtud de poseer los dos elementos que caracterizan las leyes: el carácter intrínseco de ley y el rango de ley, por constituir su emisión, ejecución directa e inmediata de la Constitución, esto independientemente de su tradicional denominación de reglamentos.

En cuanto a la publicación de los reglamentos se tiene que, los emanados del Poder Público Nacional deberán publicarse en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela, haciendo la salvedad que el Poder Electoral y el Poder Judicial poseen Gacetas Oficiales. Los emanados del Poder Público Estatal y Municipal en las respectivas Gacetas Oficiales

Estadales y Municipales y los reglamentos emanados de las universidades deben publicarse en la Gaceta Universitaria.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Bermúdez Soto, Jorge: *Derecho Administrativo General*, 3ª ed. Santiago, Chile: Legal Publishing Thomson Reuters, 2014.

Chavero, Rafael: "La participación social en la gestión pública". *Ley Orgánica de Administración Pública*. Colección Textos Legislativos N° 24. Caracas, Venezuela: Editorial Jurídica Venezolana, 2002.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón: *Curso de Derecho Administrativo*, t. I, 8ª ed. Madrid, España: Civitas, 1997.

Parra Manzano, Galsuinda: *Edificando la Nueva Universidad*. Maracaibo: Editorial Astro Data, 2011.

Peña Solís, José: *Manual de Derecho Administrativo adaptado a la Constitución de 1999*, v. I. Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia. Caracas: Editorial Texto, 2002.

Santamaría Pastor, Juan: *Principios de Derecho Administrativo*, 3ª ed., v. I. Madrid: Centro de Estudios Ramón Areces, 2001.

