

# La potestad reglamentaria y sus modalidades\*

## I. NOCIONES IMPLICADAS

### A. Potestad-función y sus derivaciones

En el Estado constitucional moderno, la potestad normativa está distribuida por grados. Los criterios distributivos han sido dos: el uno histórico, de prerrogativas políticas necesitadas de equilibrio, el otro técnico, de organización especializada, tendiente a la eficacia.

Así en los comienzos del régimen constitucional la presencia de una potestad normativa correspondía a la manera de estar dispuestos los Poderes del Estado: un Poder Legislativo preeminente que edicta y un Poder Ejecutivo subalterno que ejecuta lo editado. Los supuestos doctrinales de la época conducían lógicamente a semejante conclusión. En efecto, si el Parlamento era el único Poder representativo -Asamblea del pueblo- resulta evidente, como afirmaba Blunckli, que “tan sólo la ley contiene el *jussum populi*, siendo la Ordenanza (Reglamento) una simple orden, un *Edictum Magistratum* que no tiene por tanto el carácter de fuente de Derecho. En otros términos, el acto de establecer nuevos preceptos de Derecho -*nova iure condere*- pertenece exclusivamente al Poder Legislativo<sup>1</sup>. Sin embargo, la tardía concesión hecha al Poder Ejecutivo para dictar Reglamentos, en tanto que normas accesorias, trata de atenuar el monopolio de la normación, introduciendo un contrapeso equilibrante.

Con posterioridad, lo que clásicamente era considerado Poder Ejecutivo se transforma en el “complejo Gobierno-Administración”.

---

\* Publicado en la obra colectiva *Estudios sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo IV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1979, pp. 2.081 a 2.104.

<sup>1</sup> V. E., Orlando. *Primo Trattato completo di Diritto Amministrativo Italiano*. Società Editrice Libreria. Milano, vol. I, pp. 1.049-1.050

Entonces, Gobierno y Administración quedan diferenciados, tanto en sus estructuras como en sus funciones, conforme lo acentúan cada vez más las modernas constituciones. En consecuencia, si existen actos administrativos también existen actos de gobierno, entre ellos los de carácter normativo.

En semejante cuadro, el Reglamento se concibe de distinta manera, y en vez de ser como antes la cuota de una prerrogativa política asignada para equilibrar un Poder del Estado, responde, cualesquiera que sean sus particularidades, a un modelo organizativo que tiene establecida una desconcentración graduada de la potestad normativa, mediante distintos conceptos jurídicos, convertidos en técnicas (atribución, delegación, creación de competencias, reenvío receptivo, reenvío formal o remisión... etc.).

De esta manera la potestad normativa del Estado queda desconcentrada, manifestándose en tres planos diferentes con una distinta graduación en cada uno de ellos. Primero, la potestad-función legislativa, propia del Parlamento (legislación) que da lugar a normas primarias. Segundo, la potestad-función gubernamental, propia del Gobierno (actos de Gobierno) que da lugar a normas homólogas. Tercero, potestad-función administrativa, propia de la Administración, que da lugar a normas secundarias y terciarias. He aquí, pues, donde aparece situada la potestad reglamentaria, con sus variados Reglamentos.

Ahora bien, semejante reparto de potestades-funciones la hace la Constitución atribuyéndolas a determinados órganos o complejos orgánicos, con lo que éstos adquieren competencia y por ende poder jurídico<sup>2</sup>.

Toda potestad reglamentaria tiene, pues, su fundamento en la Constitución, sea de una manera inmediata o directa; sea, de una manera mediata o indirecta a través de la ley. En efecto, unas veces el Reglamento está previsto en la propia Constitución y otras veces en la ley, lo que da lugar a competencias de distinto rango: constitucionales y legales. A su vez, existe un poder reglamentario de competencia ordinaria, perteneciente permanentemente a determinados órganos administrativos,

---

<sup>2</sup> Han de distinguirse conceptos bien diferenciados, expresándolos en su terminología técnica. Así, potestad y función, como sus derivados: atribución, competencia y poder jurídico. Ver: Massimo Severo Giannini, *Diritto Amministrativo*. Ed. Giuffrè. Milano, 1970, T. I, pp. 153, 156, 220, 284, y especialmente 501-506.

y un poder reglamentario de especial atribución, conferido eventualmente a los órganos indicados<sup>3</sup>. Es decir, un poder ejercitado conforme a una regla general o a una regla especial de competencia.

Se insiste, como es bien sabido, en el carácter general y abstracto del acto reglamentario. No obstante ésta es tan sólo una condición necesaria pero no suficiente, pues existen actos generales y abstractos que no por ello son Reglamentos<sup>4</sup>.

El Reglamento se caracteriza por ser un acto normativo emanado en el ejercicio de funciones administrativas. La nota definitoria se encuentra en su contenido normativo. Constituye una norma y por ello integra, al mismo título que la ley, el ordenamiento jurídico general<sup>5</sup>. Mas, y esta es la diferencia, el Reglamento, en virtud del principio de legalidad, está condicionado por la ley, siendo entonces una fuente jurídica secundaria o terciaria<sup>6</sup>.

## **B. El acto reglamentario producto de la función administrativa**

Como producto de la función administrativa el Reglamento es un acto administrativo por oposición a la ley. Punto a destacar, pues al tener el Reglamento los caracteres de generalidad y de abstracción, y lo que es aún más importante, de normación, se le ha venido confundiendo hasta principios de siglo con un acto de contenido legislativo, una ley material, inclusive por la jurisprudencia del Consejo de Estado francés.

---

<sup>3</sup> Emilio Betti. "Sulla base giuridica del potere regolamentare". En *Rivista di Diritto Pubblico*. 1927, t. I, p. 14, especialmente pp. 18 y 19.

<sup>4</sup> Jean Marie Rainaud. *La distinction de l'acte réglementaire et de l'acte individuel*. Ed. LGDJ. París, 1966, pp. 7 y 16-17. Santanello. *Gli atti amministrativi a contenuto non normativo*. Ed. Giuffrè. Milano, 1963. Martín Retortillo. *Actos administrativos generales y reglamentos*. R.A.P. N° 40, 1963. J. L. Meilan Gil. *La distinción entre norma y acto administrativo*. Escuela Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, 1967.

<sup>5</sup> M. S. Giannini, *ob. Cit.*, pp. 92-97. Vezio Crisafulli. "Atto normativo". En *Enciclopedia del Diritto*. T. IV. N. Bobbio. *Teoría della norma giuridica*, Torino, 1958, pp. 227s. Con respecto a Venezuela, ver Allan Brewer-Carías. *Derecho Administrativo*. Tomo I. Facultad de Derecho de la UCV, Caracas, 1975. P. 222.

<sup>6</sup> Antonio Moles Caubet. *El principio de legalidad y sus implicaciones*. UCV, Facultad de Derecho, Caracas, 1974, pp. 48-57. Giuliano Amato. *Rapporti tra norme primarie e secondarie*. Torino, 1962. Enzo Cheli. *Potere regolamentare e struttura costituzionale*. Ed. Giuffrè. Milano, 1967, pp. 404-428. Aldo M. Sandulli. *L'attività normativa della Pubblica Amministrazione*. Ed. E. Jovene, Napoli, 1970, pp. 33-36.

Para Carré de Malberg los Reglamentos son simplemente actos administrativos. También lo sostiene así, con la doctrina moderna, el profesor Gonzalo Pérez Luciani<sup>7</sup>. Sin embargo, los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, consideran que el Reglamento no es una ley material ni tampoco un acto administrativo sino un *tertium genus*. No sería correcto -escriben- explicar el Reglamento como un simple acto administrativo general... pues aquél forma parte del ordenamiento jurídico, en tanto que el acto es algo ordenado. El Reglamento innova el ordenamiento (deroga otro anterior, crea normas nuevas, habilita relaciones o actos hasta ese momento no previstos), el acto se limita a aplicar el ordenamiento a un supuesto dado o previsto por dicho ordenamiento<sup>8</sup>. La distinción es oportuna, pero solamente para destacar que se trata de dos especies distintas -una normativa y otra no normativa-, si bien con un género común por ser ambas producto de una misma función, la función administrativa.

Claro está que aquí se trata únicamente de los Reglamentos del orden administrativo, quedando excluidos los Reglamentos parlamentarios y los Reglamentos judiciales cuya naturaleza jurídica requeriría un planteamiento ahora innecesario.

### C. Pluralidad de Reglamentos: Su tipología

Como es sabido, la Administración Pública tiene una estructura pluralista. Está constituida por múltiples administraciones públicas, diversas pero coordinadas, titulares todas ellas de ciertos poderes y deberes desde luego diferenciados. Así, ante todo y sobre todo, la Administración del Estado (con su complejo Gobierno-Administración), la de los Estados integrados, y luego la local (Municipios y organizaciones supramunicipales) con personalidad jurídica independiente, así como la de las entidades institucionales y corporativas igualmente personificadas: "La galaxia administrativa -expresan García de Enterría y Tomás Ramón Fernández-

---

<sup>7</sup> R. Carré de Malberg. *Contribution á la Théorie générale de l'Etat*. Recueil Sirey. París, 1920. T. I, pp. 568, 570, 572s, 634. Gonzalo Pérez Luciani. "La actividad normativa de la Administración". En *Anales de la Facultad de Derecho*, de la Universidad de los Andes, N° 8, p. 83, (Dispongo tardíamente de este notable trabajo no habiendo podido utilizarlo por ello debidamente, señalándolo como una importante fuente de conocimiento del tema tratado).

<sup>8</sup> *Curso de Derecho Administrativo*. Ed. Civitas, Madrid, 1974, p. 113.

gira en torno a la Administración del Estado en cuya órbita se mueven todas las demás administraciones menores, merced a una serie de técnicas que permiten reconducir a una unidad estructural esta realidad plural... teniendo en cuenta la supremacía del Estado sobre todas las demás personas jurídico-administrativas”.

Todas estas administraciones son titulares de una desigual potestad reglamentaria. Basta señalarlo, pues, no será ahora examinada por cuanto el examen desbordaría la temática programada. Aquí el estudio se circunscribirá a los Reglamentos estatales, es decir, a los que corresponden al complejo Gobierno-Administración.

Sin pretender una clasificación completa, sí habría que comenzar distinguiendo los diversos tipos de Reglamento. Estos son clasificados, tanto por su naturaleza funcional como por su objeto y eficacia. Atendiendo, pues, a tales módulos se diferencian de la siguiente manera:

1. La naturaleza funcional, agruparía, los Reglamentos ejecutivos o de ejecución de la ley, los Reglamentos independientes o autónomos, las normas actuantes como medidas extraordinarias (decretos-leyes), las normas actuantes como medidas de excepción, (emergencia), Reglamentos de entes institucionales y los Reglamentos internos.

2. El objeto y calidad jurídica de las normas, agruparía: los Reglamentos de organización, los Reglamentos disciplinarios, los Reglamentos de policía general (orden público, seguridad, tranquilidad) y de policía especial (sanidad, tránsito, dominio público, urbanismo... etc.), los Reglamentos de servicios públicos y los Reglamentos de materias administrativas sectoriales.

3. La eficacia permite diferenciar, los Reglamentos subordinados a la ley o a otros Reglamentos de superior rango y los Reglamentos con fuerza o valor de ley y en consecuencia equiparados a ella.

La vigente Constitución de 1961 ha conservado los tipos de Reglamento que figuraban en los textos constitucionales anteriores, con apenas unas pocas variantes que en poco los alteran.

El Reglamento ejecutivo o de ejecución de la ley figura con la fórmula definitivamente utilizada en la Constitución de 1914 (Art. 79, ord. 8º). Subsisten también las medidas extraordinarias (decretos-leyes) incluidas por vez primera en la Constitución de 1945 (Art. 104, ord. 29).

---

<sup>9</sup> *Ob, cit.*, pp. 27-28.

En cuanto a los Reglamentos independientes o autónomos ofrecen en algunos casos posibilidades constitucionales. Por fin, los Reglamentos ministeriales que tuvieron su auge desde la Constitución de 1925 (Art. 104, p. 2) hasta la de 1945 (Art. 109), derivados de una competencia constitucional, han sido convertidos en una mera expectativa diferida a la Ley Orgánica prevista (Art. 193).

Ahora ha de insistirse por su extraordinaria importancia en el origen del poder reglamentario. Pues bien, en Venezuela el poder reglamentario dimana exclusivamente de una competencia constitucional o legal, estando así excluida cualquier clase de delegación.

La técnica de la delegación legislativa es la más antigua, pues, se utilizó ya en Inglaterra con el *Statute of Proclamations* de 1539, bajo el reinado de Enrique VIII. Es también la técnica más simplista. Posteriormente existen otras. Como advierten García de Enterría y Ramón Tomás Fernández, “la tesis de la delegación legislativa, válida en los países anglosajones, no sirve en los países del sistema administrativo, entre los cuales se encuentra el nuestro”<sup>10</sup>.

La crítica a la tesis de la delegación legislativa se encuentra convincentemente refutada por Carré de Malberg<sup>11</sup>. En todo caso la Constitución venezolana no hace referencia alguna a la delegación legislativa, y por el contrario, en su Art. 117 declara que las atribuciones del Poder Público -entre ellas las competencias- dimanan de la Constitución y las leyes.

## II. REGLAMENTOS DE BASE CONSTITUCIONAL

Las especies reglamentarias incluidas en este grupo dimanan todas de una regla de competencia establecida en la Constitución. Sin embargo, esta competencia es ejercida con dos distintas modalidades:

1º) Unas veces la competencia se ejerce espontáneamente, *ad arbitrium*, de una manera incondicional. Se comprenden en este subgrupo, los Reglamentos ejecutivos, de ejecución de la ley y los Reglamentos independientes o autónomos.

---

<sup>10</sup> *Ob. Cit.*, p. 111.

<sup>11</sup> Carré de Malberg, *ob. cit.*, t. I, p. 591-602.

2º) Otras veces, en cambio, la competencia es eventual, pues, su legitimación depende del cumplimiento de los supuestos previstos en la propia Constitución. Se comprenden en este subgrupo, las normas actuantes como medidas extraordinarias (decretos-leyes) y las normas actuantes como medidas de excepción (emergencia).

## **Primer Subgrupo: Reglamentos espontáneos**

### *A. Reglamentos ejecutivos o de ejecución de la ley*

Este tipo de Reglamento, el más frecuente, se adoptó por primera vez en la Constitución de 1893, tan sólo si la ley lo exigiera o lo tuviera establecido en su texto (Art. 76, ord. 18). Es después, al eliminarse tales condicionamientos en la Constitución de 1914, cuando se entroniza el Reglamento espontáneo definitivamente incorporado a los textos constitucionales posteriores, afirmando un poder reglamentario permanente. Además, a la fórmula según la cual ha de cuidarse que los Reglamentos “no alteren el espíritu y la 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, como se dirá, importantes consecuencias jurídicas.

Por fin, la actual Constitución de 1961, atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros, “reglamentar total o parcialmente las leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón” (Art. 190, ord. 10).

Ahora bien, reglamentar las leyes puede tener lugar de dos distintas maneras: primero, reglamentando cada una de ellas, segundo reglamentándolas en grupos o conjuntos. Asimismo, el contenido de la ley puede reglamentarse de una doble manera, atendiendo a la extensión de la iniciativa de que se dispone.

Respecto al primer punto, sobre la unidad o pluralidad de leyes a reglamentar, la doctrina francesa tradicional sostenía que, “la ejecución de las leyes es más que la ejecución de cada ley” (Vedel), ello por cuanto el Presidente de la República ejercía en determinados dominios un poder reglamentario como ejecutor de las leyes en general<sup>12</sup>. Pero desde la

---

<sup>12</sup> Carré de Malberg, *ob. cit.*, t. I, p. 593. Jean-Claude Douence. *Recherches sur le pouvoir réglementaire de l'Administration*. Ed. LGDJ. París, 1968, pp. 162, 169, 172.

Constitución de 1958 el Reglamento ejecutivo se refiere solamente a cada ley en singular. Esto mismo es lo que ha sucedido siempre en Venezuela a lo largo de su historia constitucional.

A su vez, el Reglamento ejecutivo ofrece por de pronto, dos modalidades: o bien ejecuta el contenido de la ley con un criterio restringido, o bien lo ejecuta extensivamente introduciendo una mayor o menor cantidad de iniciativa conforme a la medida que permita la propia ley reglamentada.

Carré de Malberg describe tal dicotomía, diciendo que los Reglamentos ejecutivos están hechos, sea “para” la ejecución de la ley, o sea, “en” ejecución de la ley, marcando la diferencia entre dos clases de ejecución: la que corresponde a una actividad subalterna y la que corresponde a una actividad de iniciativa, aun cuando condicionada por la misma ley<sup>11</sup>.

Estas dos modalidades de ejecución engendran correlativamente una clase de preceptos que son complementarios y otra clase de preceptos que son de aplicación, objeto de los llamados Reglamentos complementarios y de los Reglamentos llamados de aplicación, si bien, ambas clases de preceptos puedan coexistir en un mismo Reglamento.

He aquí sus respectivas connotaciones:

***a) Reglamentos complementarios o auxiliares***

La característica de los Reglamentos complementarios consiste en que transportan en su integridad e incolumidad las reglas de la ley, detallándolas en cuanto sea necesario, dentro de una unidad de contexto. Se trata, en suma, de lo que tanto la doctrina francesa como la italiana denominan “complementaridad necesaria”.

Ante todo, han de ejecutar el contenido de la ley sin extralimitarlo. Por tanto, el contenido de la ley representa un modelo preformado que ha de reproducirse -cabría decir a escala- con las consecuencias que lógicamente se desprendan. De esta manera los límites de los Reglamentos complementarios resultan categóricos: los detalles de la complementación han de ser necesarios para el sentido de la ley; no pueden innovar, estableciendo principios, deberes u obligaciones distintos a los que declare

---

<sup>11</sup> Carré de Malberg, *ob. cit.* t. I. pp. 498 y 651.

la ley. En cuanto a formalidades, puede el Reglamento precisar las condiciones para su cumplimiento pero sin añadir otras diferentes<sup>14</sup>.

Mas, lo decisivo en los Reglamentos complementarios es verificar cómo se cumple en ellos el principio de legalidad. La relación ley-reglamento ha de mantenerse en los términos de conformidad. Esto no permite hacer nada que no esté de alguna manera declarado, previsto o siquiera subentendido en la ley<sup>15</sup>.

### *b) Reglamentos de aplicación o suplementarios*

La característica de los Reglamentos de aplicación consiste en que desenvuelven las proposiciones fundamentales, las reglas enunciadas o las normas carentes de una completa formulación, con el objeto de hacerlas aplicables.

Actualmente la ejecución de las leyes tiene un significado técnico. La racionalización legislativa aconseja que, salvo casos singulares, no sea el Parlamento quien elabore la totalidad de la ley, como se ha venido haciéndose tradicionalmente, sino que se limite a fijar los contenidos a desarrollar en los Reglamentos mediante las condiciones a tal efecto requeridas.

Aquí la relación ley-reglamento ya no ha de ser una relación de conformidad, antes bien, de no contradicción.

### *c) La condición común de los Reglamentos ejecutivos*

La vigente Constitución comprende ambas clases de Reglamentos ejecutivos -el complementario y el de aplicación-, pues, la fórmula negativa utilizada permite todos cuantos “no alteren el espíritu, propósito y razón de la ley”.

Pero, ¿cuál es el significado jurídico de tales términos?

1. La expresión “espíritu de la ley” es clásica. Recuérdese por pronto la obra de Montesquieu -*L'esprit des lois*- para acabar comprobando la continuidad del uso en los artículos 42 y 190, ord. 10 de la Constitución venezolana.

El espíritu ha estado siempre contrapuesto a la letra “El espíritu vivifica la letra”. Jurídicamente, espíritu equivale a mente, *mens legis*,

---

<sup>14</sup> Carré de Malberg, *ob. cit.* t. I. pp. 649-650.

<sup>15</sup> Charles Eisenmann. “Le Droit Administratif et le principe de légalité”. *Etudes et Documents*. Conseil d'Etat. Paris, 1957, pp. 25-40, especialmente pp. 29, 33 y 38, 40. Antonio Moles Caubet. *El principio de legalidad y sus implicaciones*, antes citado, pp. 44, segundo y 48-B.

ponible a la palabra. Controversia *inter mentem et verba legis*, decían los legistas del Renacimiento (Federici). En suma, la mente representa lo ininteligible, es decir, el significado y la comprensión de la ley, el cómo debe entenderse, por qué en la ley hay más de inteligencia que de escritura (*plus esse intellectum in lege quam scriptum*).

2. La razón equivale en el texto constitucional examinado a fundamento. En efecto, la razón explica por qué algo es como es y no de otro modo (razón suficiente o determinante).

La razón de la ley constituye por tanto un caso particular del principio de razón suficiente en virtud del cual la ley tiene existencia y es como es. Mas, su fundamento no depende únicamente de una razón jurídica sino también de múltiples razones metajurídicas, razones vitales, razones éticas, razones políticas, razones económicas, razones estéticas... etc., que en cada caso actúan como elementos generales o de fundamentación.

3. En cuanto a la adecuación del Reglamento al propósito de la ley que reglamenta constituye una condición de validez.

El "propósito" (de *pro-ponere, pro-positum*) es un término que significa literalmente "poner a la vista o poner por delante", coligándose así con el fin o finalidad, es decir, la obtención del resultado previsto. Esto es, precisamente, lo que corresponde a toda norma jurídica, "su preordenación al fin para el cual fue establecida".

Entonces el propósito de la ley, identificado con su finalidad, ha de encontrar en el Reglamento el instrumento para obtener su completa realización. Por ello, el Reglamento que de cualquier manera altera la finalidad de la ley, consumaría una desviación de poder.

Recuérdese en efecto que se incurre en desviación de poder cuando se dicte un acto de ejecución con una finalidad distinta a aquella que tenía prevista la ley ejecutada. El principio de legalidad quedaría vulnerado por introducir el Reglamento un sesgo que no admite la Ley.

La conclusión resulta evidente: el Reglamento contrario al propósito y finalidad de la ley reglamentada es susceptible de un recurso por desviación de poder. Este fue el punto de vista sostenido por el autor en las Terceras Jornadas de Derecho Franco-Latinoamericanas que tuvieron lugar en Toulouse el año 1950, donde fue *rapporteur* del tema *le*

*contentieux des actes administratifs*, junto con el profesor Marcel Waline, quien recoge esta conclusión en su *Manual de Derecho Administrativo*<sup>16</sup>.

Resumiendo: la Constitución admite ambas maneras de ejecutar la ley; restrictivamente, mediante el Reglamento complementario, o extensivamente, mediante el Reglamento de aplicación, basta cumplir la única condición exigida, la de no alterar el espíritu, propósito y razón de la ley. Así el Presidente de la República recibe de la Constitución la competencia para reglamentar la ley pero es ésta la que establece el modo de hacerlo.

### *B) Reglamentos independientes o autónomos*

La presencia de un tipo de Reglamento denominado independiente o autónomo, suscita no pocas confusiones, comenzando por su propio nombre.

La nota característica de semejantes Reglamentos consiste en que no tienen ley preexistente que ejecutar, con lo cual realizan una función innovadora dictando nuevas normas.

Sin embargo, la relación de tales Reglamentos con la ley -positivas y negativas- hace que ofrezcan dos distintas modalidades, a saber: o bien estatuyen en defecto de ley, mientras ésta no exista, o bien estatuyen en sustitución de la ley, a la cual excluyen.

#### *a) Reglamentos independientes o autónomos concurrentes con la ley*

En esta modalidad el Reglamento suple a la ley, es dictado en defecto de ella. Como observa Carré de Malberg, "suple el silencio del legislador, el cual puede siempre ejercitar la facultad legislativa". Lo mismo que mucho antes había afirmado Von Stein: "Reglamentos fuera de la ley cuando ésta no existe" (*eigentliche Verordnung*).

Esta modalidad del Reglamento independiente o autónomo la ha tenido establecida Venezuela desde la Constitución de 1904 en lo que respecta a "los servicios de Correos, Telégrafos y Teléfonos Federales", después ampliados a las comunicaciones inalámbricas (Art. 80, ord. 17), añadiendo a ellos, en la Constitución de 1922, "Los servicios de sanidad"

---

<sup>16</sup> Antonio Moles Caubet. "Rapport". *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1952, N° 152. Marcel Waline. *Droit Administratif*, 7<sup>ème</sup> ed. En la 8<sup>ème</sup> ed, 1959, p. X.

(Art. 79, ord. 10). No obstante, al mismo tiempo eran objeto de ley -menos los servicios de sanidad- hasta que con la Constitución de 1945, desaparece la reglamentación de tales materias sometidas entonces únicamente a la ley (Art. 78, ords. 21 y 22 en relación con el Art. 15, N° 4). En la misma línea, la Constitución de 1936, establecía que el trabajo agrícola sería reglamentado por el Poder Ejecutivo (Art. 32, ord. 3°, segundo párrafo).

La vigente Constitución replantea el caso de los Reglamentos independientes o autónomos también en materia de sanidad, “Es de la competencia del Poder Nacional -prescribe en el artículo 136, ord. 17- el establecimiento de *normas administrativas* y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública”. Ahora bien, “normas administrativas” son las contenidas en un acto administrativo el cual no puede ser otro por definición que el acto reglamentario: el Reglamento. Y entonces, ¿de qué Reglamento puede tratarse? Por de pronto, no de un Reglamento ejecutivo, pues, este no necesita mención. Así la alternativa lleva al Reglamento independiente o autónomo. Por cierto que la Ley Orgánica de la Administración Central (20 de diciembre de 1976) lo confirma, cuando atribuye al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, “la reglamentación... de las actividades y servicios nacionales, estatales, municipales y privados en materia de salud pública” (Art. 30, N° 3).

El problema planteado, se prolonga y se complica. En efecto, la protección de la salud, que tiene rango constitucional (Art. 76), se desenvuelve en dos planos de desigual calidad jurídica. En un plano, se desenvuelve el conjunto de servicios públicos de sanidad cuya regulación podría corresponder a “normas administrativas”. Por el contrario, el otro plano, sustenta el mantenimiento de la salud pública, propio de la policía sanitaria que exige frecuentemente medidas ablatorias, las cuales sólo pueden adoptarse mediante la ley (Art. 71, p. 3).

Esta es, pues, ahora, la única posibilidad de los Reglamentos independientes o autónomos precisamente en materia de sanidad.

*b) Reglamentos independientes o autónomos excluyentes de la ley* ley

Hay que apresurarse a indicar que Venezuela no tiene ni ha tenido jamás esta especie de Reglamento, aludido ahora tan sólo para establecer su contraste con el anterior.

La existencia de un Reglamento excluyente de la ley constituye una solución nueva a un problema viejo, ya planteado en la doctrina del siglo XIX cuando se sostenía que ley y reglamento tienen distintos dominios.

En Francia, la ley de 17 de agosto de 1948 -precedida de un dictamen del Consejo de Estado- reconoció la existencia de materias administrativas *par nature*, que entran, debido a ello, dentro del Reglamento independiente o autónomo excluyente de la ley.

Este ha sido el antecedente de la actual Constitución francesa de 1958. En ella la cuestión queda definitivamente resuelta. Los artículos 34 y 37 establecen la distinción rígida entre dominio de la ley y del Reglamento. El primero enumera las materias legislativas, con lo que, residualmente, conforme al segundo, "las demás materias tienen un carácter reglamentario".

Sin embargo, tales Reglamentos están subordinados a los principios generales del Derecho, cuya infracción puede acarrear la nulidad, declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa<sup>17</sup>.

## **Segundo Subgrupo: Actos normativos eventuales**

Se trata de actos normativos sin la connotación unitaria de Reglamentos, por sus especiales peculiaridades. Son los siguientes:

### ***A. Normas actuantes como medidas extraordinarias (decretos-leyes)***

La vigente Constitución tiene previstas unas medidas extraordinarias en materia económica y financiera, adoptadas por el Presidente de la República con el Consejo de Ministros, mediante una serie de actos normativos corrientemente denominados Decretos-Leyes (Art. 190, ord. 8º).

Estos decretos leyes son consecuencia de un acto compuesto; la ley y los decretos de ella derivados. La ley antecedente es una ley especial que confiere autorización para emitir durante el tiempo señalado, una serie de decretos que tienen o pueden tener fuerza de ley. La autorización es conferida para un objetivo determinado, precisamente de índole

---

<sup>17</sup> Jean Claude Douence, *ob. cit.*, pp. 237, 250, 252, 259 y 261

económica y financiera, pudiendo contener condicionamientos diversos y cláusulas que constituyan modalidades o límites de la actuación, así como otras que tengan el carácter de requisitos. Uno de ellos, por ejemplo, dar cuenta al Congreso de la República del ejercicio de las facultades extraordinarias y de los resultados obtenidos.

Con ello los decretos resultantes adquieren fuerza de ley, teniendo por tanto efectos derogatorios.

La estructura de los decretos-leyes, permite destacar: 1º) La Ley de autorización o autoritativa, provista de eficacia legitimadora, recurrible por su inconstitucionalidad, y 2º) El decreto-ley, acto de cumplimiento de las condiciones establecidas en la ley y en este sentido acto administrativo normativo recurrible.

### ***B. Normas actuantes como medidas de excepción (emergencia)***

Todos los textos constitucionales venezolanos, desde la Constitución de 1811, han contemplado situaciones de gravedad por sus causas y consecuencias.

La suspensión o restricción de garantías constitucionales -que son el exponente de las libertades declaradas representa, como observa Carl Schmitt, “la autodefensa del Estado en los momentos de peligro para su forma de existencia política”. El peligro cuya defensa se pretende puede ser interior o exterior lo que tiene distintas consecuencias.

La vigente Constitución distingue tres grados de emergencia según la gravedad de la situación. La emergencia simple o preventiva, la emergencia con suspensión o restricción de garantías en caso de conflicto interior y la emergencia con suspensión o restricción de garantías en caso de conflicto exterior.

La emergencia simple o preventiva se declara “si existieren fundados motivos para temer inminentes trastornos del orden público que no justifiquen la restricción o suspensión de las garantías constitucionales”. Entonces el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, podrá adoptar como medidas indispensables la detención de confinamiento, participándolo al Congreso o a la Comisión Delegada (Art. 244).

Cuando se trate de un conflicto interior el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, puede y debe “declarar el estado de

emergencia y decretar la restricción o suspensión de las garantías” (Art. 190, ord. 6°).

Los supuestos de hecho que jurídicamente son motivos determinantes los enuncia el artículo 241 con una generalización que abona el mayor grado de discrecionalidad.

El decreto será motivado y sometido a la Comisión Delegada dentro de los diez días siguientes a la publicación (Art. 242). El decreto en cuestión tiene el carácter de un típico Acto de Gobierno contra el cual no cabría otro recurso que el de inconstitucionalidad.

El conflicto externo o emergencia internacional está distinguido en el Art. 190, ord. 7°, y parte también de la restricción o suspensión de garantías, con unas consecuencias, caso de guerra, que ponen en juego preceptos del orden militar y del Derecho Internacional.

La suspensión de las garantías constitucionales -y en parte su restricción- plantea un importante problema. En efecto, declaradas sin vigor las garantías constitucionales suspendidas, quedan también consiguientemente sin vigencia las leyes ordinarias que las regulan, produciéndose entonces un completo vacío de legalidad incompatible con un Estado de Derecho. De aquí la imperiosa exigencia de una legalidad excepcional que rija en defecto de la legalidad ordinaria durante los estados de emergencia.

Y ahora una cuestión derivada ¿Tiene o no tiene el Presidente de la República poderes reglamentarios durante el estado de emergencia?

La falta en la Constitución de una regla general de competencia, ni siquiera implícita, parece conducir a una opinión negativa.

El texto constitucional establece que cuando se trata de conflicto exterior, el Presidente de la República adoptará “las medidas necesarias para la defensa de la República” (Art. 190, ord. 7°), lo cual obliga inmediatamente a preguntarse en qué consisten las “medidas necesarias”. El término es multívoco pudiendo significar que abarca tanto precauciones como disposiciones. Pero jurídicamente -y esto es lo decisivo-, ¿cabe incluir entre las medidas los actos normativos?

Por de pronto existe la llamada ley-medida (*Massnahmegesetz*), provista de una competencia normativa limitada, teniendo únicamente como objeto resolver una situación de hecho, y cesa en su vigencia

cuando aquélla se ha extinguido. Así, si existen leyes-medidas, pueden existir asimismo sus homólogos, los Reglamentos-medidas.

Empero, es el constitucionalista suizo Jean François Aubert, quien aduce un argumento convincente: “Si la Constitución -escribe- autoriza al Gobierno a tomar determinadas medidas, es lógico que quede también autorizado para establecer las reglas conforme a las cuales debe tomarlas”<sup>18</sup>.

Esta ha sido la práctica constitucional venezolana en virtud de la cual en el mismo decreto de suspensión de garantías se establecen una serie de regulaciones con los contenidos más variables. Así, por ejemplo, en el Decreto N° 16, de 10 de enero de 1942, “se sujeta a licencia, vigilancia y control del Ejecutivo Federal, el tránsito de los extranjeros en el país”; y mucho más allá de una acción de seguridad, el Decreto N° 164, del 16 de junio de 1941, “hace obligatoria la explotación técnica de los arbolados de caucho existentes en el país autorizando al Ministro de Agricultura y Cría posesionarse de los que no se encontraran en explotación o que fueren explotados en forma perjudicial para las plantaciones”.

### III. REGLAMENTOS DE BASE LEGAL

Todos los Reglamentos incluidos en este grupo dimanar de una regla de competencia establecida en la ley, que según los casos es una competencia especial o una competencia general. Ellos son los siguientes:

#### A. Reglamentos habilitados o por habilitación

En principio la ley puede contener una habilitación para emitir un Reglamento. Entonces se trata de leyes habilitantes de las que derivan Reglamentos habilitados.

La justificación es clara, pues, como afirma el administrativista francés M. De Soto, “la potestad legislativa nunca ha significado que el

---

<sup>18</sup> Jean François Aubert. *Traité de Droit Constitutionnel suisse*. Ed. Ides et Calendes. Neuchâtel, 1967, t. II, p. 146.

Parlamento decida sobre todo sino que puede libremente fijar aquello que le place y encomendar el resto al Gobierno”.

Claro, añadiendo, siempre que no pertenezca a la reserva legal.

Ello es ante todo posible por vía de la delegación, como sucede en Inglaterra, Estados Unidos de América y algunos otros países. No es en cambio el caso de Venezuela ni tampoco el de Francia donde la delegación carece de soporte constitucional. Así, en ambos países la ley crea atribuciones y competencias de donde dimana el poder reglamentario, para dictar determinados Reglamentos, pues, los que se dictan por habilitación de la ley son de dos clases: Reglamentos de habilitación singular y Reglamentos de habilitación permanente.

#### *a) Reglamentos de habilitación singular*

Con frecuencia la ley invita o exhorta al Ejecutivo para que reglamentaria<sup>19</sup>. Este Reglamento añade, pues, a la ley lo que no ha sido legislado, sea una particularidad diferidos a la iniciativa reglamentaria. Este Reglamento añade, pues, a la ley lo que no se encontraba en ella, ni siquiera en germen.

La invitación o exhortación es susceptible de adoptar varias fórmulas, inclusive la más simple que consiste en expresar que “el Ejecutivo reglamentará esta ley”, por cuanto no refiriéndose a un Reglamento habilitado, semejante expresión carecería de sentido.

Ahora bien, la ley habilitante que invita o exhorta a emanar tales Reglamentos puede asimismo contener un requerimiento conminatorio, lo cual plantea interesantes problemas ampliamente estudiados por la doctrina<sup>20</sup>.

Resumiendo: el Reglamento de habilitación singular, es consecuencia de una regla de competencia especial que versa sobre una única ley en la cual se agota.

---

<sup>19</sup> Jean Claude Douence, *ob. cit.*, p. 187.

<sup>20</sup> Jean Claude Douence, *ob. cit.*, pp. 481, 504.

**b) Reglamentos de habilitación permanente**

A diferencia del caso anterior la ley puede contener una regla de competencia general que habilita para edictar permanentemente en determinadas materias. El Consejo de Estado francés expuso la doctrina confirmatoria en términos perfectamente aplicables a Venezuela: “Considerando -dictamina- que el legislador puede en principio determinar soberanamente la competencia del poder reglamentario, pudiendo a este fin decidir que ciertas materias propias de la competencia del Poder Legislativo entren en la competencia del poder reglamentario siempre que no pertenezcan a la reserva legal”<sup>21</sup>.

En Venezuela existen varias leyes contentivas de esta competencia general. Una de ellas es la Ley de Sanidad Nacional (texto refundido de 7 de julio de 1942) cuyo artículo 10 dispone que: “El Ejecutivo Federal dictará los Reglamentos y Resoluciones que fueren necesarios para la mejor organización y el mejor funcionamiento del Servicio de Sanidad en el país”.

La Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales (texto refundido de 21 de noviembre de 1958) prescribe que, “la acción de mando la ejercerá -el Presidente de la República- por medio de órdenes, resoluciones y reglamentos que serán dictados, previa disposición, por el Ministro de la Defensa y también decretos refrendados conforme a la Constitución Nacional (Art. 50). La Ley Orgánica del Sufragio (6 de septiembre de 1973), ofrece otros ejemplos. Así, conforme al Art. 22, p. 2, “el Consejo Supremo Electoral por Resolución dictada al efecto determinará la forma de integración en escala nacional de los organismos electorales”.

El Art. 120 dispone que, “el Consejo Supremo Electoral determinará el procedimiento de votación de los electores ciegos”, y el Art. 130 prescribe que “los escrutinios se realizarán en la forma que determine el Consejo Supremo Electoral de acuerdo con el tipo de máquinas de votación adoptado”.

---

<sup>21</sup> Dictamen del Consejo de Estado de 6 de febrero de 1953, publicado en la *Revue de Droit Public et de la Science Politique*, 1953, N° 1, p. 170.

## **B. Reglamentos de entes institucionales autónomos**

Todo ente institucional dotado de autonomía dispone por esta misma razón de una especial capacidad para darse normas, constituyendo su propio ordenamiento. “La autonomía se identifica así con la potestad reglamentaria” (*Santi Romano*)

La autonomía institucional es una manera de organizar y la personificación del ente creado -con el reconocimiento de su capacidad patrimonial- responde también a una técnica organizativa. Se trata, pues, de una forma de organización independiente a la cual corresponde una gestión separada, pero sin dejar de ser un ente instrumental o auxiliar de la Administración del Estado, aun cuando portador de intereses específicos.

La concesión de autonomía, así como su calidad y extensión depende de la ley creadora. En principio, como indican García de Enterría y Ramón Tomás Fernández, “las clases de entes institucionales son prácticamente tantas como entes, puesto que cada uno cuenta con una norma propia, sin responder a tipos predeterminados normativamente. Esto es lo que se ha llamado *atipicidad* de los entes instrumentales”<sup>22</sup>.

He aquí que los Institutos Autónomos previstos en el Art. 230 de la Constitución -creados únicamente con preocupaciones de autonomía financiera- son uno de los varios entes posibles cuyas características dependen de la ley creadora.

Ahora, afirmada la potestad reglamentaria de los entes institucionales autónomos precisa considerar la materia propia de aquella. En efecto, los Reglamentos autónomos tan sólo pueden versar sobre las materias correspondientes a las distintas especies de autonomía concedida, autonomía estatutaria, autonomía organizativa, autonomía administrativa, autonomía financiera, autonomía contable... etc.

Por ello los problemas se presentan en las delimitaciones de los dominios, es decir, aquellos acotados por la autonomía en los que actúan los Reglamentos propios de la misma, y los dominios sin autonomía, correspondiente a los Reglamentos del complejo Gobierno-Administración.

---

<sup>22</sup> Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *ob. cit.*, p. 251.

Por lo demás los Reglamentos de los entes institucionales autónomos tienen la condición de normas externas, es decir, integrantes del ordenamiento general, a diferencia de las normas internas que tienen otra calidad<sup>23</sup>.

### **C. Reglamentos de contenido organizativo**

Aun cuando los Reglamentos de organización sean definibles, como todos, por su naturaleza funcional -relación con la ley-, su contenido les confiere una peculiar característica.

Ante todo, la norma de organización es el “prius” de toda la actividad organizativa de la administración pública. El acto organizativo, en efecto, determina situaciones subjetivas -entre ellas las competencias- y tiene una repercusión sobre el gasto público. De aquí la necesidad de que sea regulado por unas normas de especial calidad<sup>24</sup>.

La potestad organizativa es inherente a la naturaleza misma del Estado, pues, determina genéticamente su aparición y mantiene luego su existencia política en la forma constitucionalmente decidida. De aquí su imperiosa necesidad. Por ello, en los comienzos del régimen constitucional, el jefe del Estado se arrogaba la potestad organizativa y aún se le reconocía con gran amplitud al Poder Ejecutivo en una buena parte del siglo XIX, pero la vigencia, cada vez más estrecha, del principio de legalidad, hizo que hubiera de ejercitarse en dominios crecientes por medio de unas leyes peculiares, denominadas “leyes de organización”, que tienen por objeto cuanto concierne a la estructura administrativa, y en consecuencia a las figuras subjetivas públicas con sus respectivas competencias y actuaciones: oficios, órganos y sus titulares, personal, relaciones interorgánicas, coordinaciones, controles... etc. (Constitución, art. 139 en concordancia con los artículos 12, 26, 117, 122, 137, 181, 193 último inciso, 200, 204, 207, 210, 230, 234, p. 2). La potestad organizativa ha de repartirse por tanto, entre la legislación y la Reglamentación.

Primero, están los Reglamentos ejecutivos de las leyes de organización, aun cuando no sean éstos los más adecuados. ¿Cuál sería

---

<sup>23</sup> Massimo S. Giannini, *ob. cit.*, pp. 204, 207, 326, 329, 393s y 220.

<sup>24</sup> Massimo S. Giannini, *ob. cit.*, pp. 103, 106, 313 y 315

pues la mejor manera de reservar la organización a Reglamentos organizativos?

La Ley italiana N° 100, de 31 de enero de 1926, atribuía una competencia permanente a la Administración para dictar Reglamentos organizativos. En todo caso ha de tener su origen en la Ley, si bien Forsthoff afirma que, “los Reglamentos de este tipo no precisan de ninguna autorización legal especial, como la que a menudo se contienen en las constituciones porque el poder de organización es una expresión evidente y reconocida del supremo poder directivo que compete al Gobierno”<sup>25</sup>. Ahora que semejante tesis resultaría aventurada sostenerla en Venezuela. Aquí la ley cubre este campo y de ella dimanan los Reglamentos de organización, aun cuando tengan también cabida los Reglamentos independientes o autónomos.

La Ley Orgánica de la Administración Central (28 de diciembre de 1976) tiene previstos tres Reglamentos presidenciales de organización. El Reglamento que determine el número de las Direcciones y demás dependencias que integran el Ministerio y las funciones que ejercerán esas reparticiones administrativas (Art. 5). El Reglamento que regule la Constitución y funcionamiento de gabinetes sectoriales (Art. 10, párrafo primero) y el Reglamento que establezca la figura del directorio para las oficinas centrales de la Presidencia de la República que lo requieran, fijando sus atribuciones (Art. 44).

Mas, no son estos los únicos Reglamentos posibles de organización. Ya han existido y existirán otros.

Por de pronto el Decreto N° 394 de 11 de noviembre de 1960, implantando el Reglamento de Administración de Personal, cuyo primer considerando declara que se dicta para “organizar debidamente el sistema de personal de la Administración Pública *mientras se dicten normas sobre la Carrera Administrativa*”, lo cual le hace aproximarse al tipo de Reglamento independiente o autónomo que tiene carácter integrativo del ordenamiento jurídico<sup>26</sup>. Así, en materia de organización además de los Reglamentos habilitados podrán existir los Reglamentos independientes o autónomos.

---

<sup>25</sup> Ernst Forsthoff. *Tratado de Derecho Administrativo* (trad. española). Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1958, p. 561, nota 33.

<sup>26</sup> Antonio Moles Caubet. *El principio de legalidad y sus implicaciones*. UCV, Facultad de Derecho. Caracas, 1974, pp. 54-57, letra b).

Ha de llamarse también la atención sobre otros tres importantes Reglamentos de Regionalización Administrativa puestos en vigencia por los Decretos N° 72 de 11 de junio de 1969, el N° 929 de 5 de abril de 1972 y el N° 1.331 de 16 de diciembre de 1975. Ahora todos ellos se basan en el Decreto-Ley N° 492 de 30 de noviembre de 1958.

Todos estos Reglamentos de organización son del orden presidencial pero, en un plano inferior, existen también los que pueden dictar los Ministros.

#### **D. Reglamentos ministeriales**

Los Reglamentos ministeriales persistieron desde la Constitución de 1925 hasta la de 1945. No obstante, en ellas el poder reglamentario de los Ministros, aún cuando propio dada su responsabilidad personal (Constitución de 1925, art. 108), quedaba condicionado por el mandato del Presidente, con lo cual se repite la fórmula adoptada por las monarquías constitucionales, en las que el Rey es el jefe del Poder Ejecutivo ejercitado por intermedio de los Ministros (*Idem*, art. 104).

La vigente Constitución de 1961 ni siquiera alude a las competencias reglamentarias de los Ministros: “ Los Ministros son órganos directos del Presidente de la República... y la Ley Orgánica determinará el número y organización de los Ministerios y su respectiva competencia” (Art. 193).

Por tanto, la posibilidad de cualquier competencia reglamentaria de los Ministros debe derivar de la ley, es decir, ha de tener un origen legislativo.

Ahora bien, la ley constitucionalmente prevista es la “Ley Orgánica de la Administración Central” de 18 de diciembre de 1976. En ella se atribuye a los Ministros, “la promulgación y ejecución de las Resoluciones que dicte el Presidente” (Art. 20, ord. 7°).

Ante todo, que los Ministros hayan de promulgar las Resoluciones presidenciales no puede obedecer sino a un error. Se promulgan las leyes (Constitución, artículos 173 a 177) y se publican los actos administrativos entre ellos los reglamentarios sin lo cual no pueden obligar<sup>27</sup>.

---

<sup>27</sup> Carré de Malberg. ob. cit., t. I, pp. 329, 366 y 665. André de Laubadere. *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, t. I, p. 249, N° 463.

En cuanto a la ejecución por vía administrativa consiste en la facultad de adoptar lo que se denomina técnicamente "Decisiones ejecutorias", o sea, órdenes, conminaciones, coerciones, sanciones, y empleo de la fuerza pública, mas todo ello mediando necesariamente una previsión legal<sup>28</sup>.

Los poderes formales del Ministro quedan así paradójicamente disminuidos pese a ser el jefe superior de un Departamento.

En consecuencia, cabe entonces preguntarse: si el Presidente de la República concentra la potestad reglamentaria en toda clase de Reglamentos, ¿para qué necesita prolongarla en un escalón inferior?

La rectificación se produce en la propia Ley que instituye dos tipos de Reglamento, uno independiente, restringido a dos únicos dominios y otro de organización que es general.

Corresponde al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social, "la reglamentación... de las actividades y servicios, nacionales, estatales, municipales y privados en materia de salud pública y asistencia social" (Art. 30, ord. 3º).

Corresponde al Ministerio de la Defensa, "los reglamentos militares" (Art. 27, ord. 14).

Tales Reglamentos no pueden ser de ejecución de la ley, pues, la competencia para dictarlos procede de la Constitución. Queda entonces el Reglamento independiente o autónomo en materias seccionales, ejercitando una regla de competencia general establecida en la Ley.

Las normas organizativas de los Ministros se adoptan más bien mediante Reglamentos internos e instrucciones.

¿Qué ha de entenderse por Reglamento interno?

Para precisarlo es preferible comenzar contraponiendo los términos. En principio el acto normativo externo es así denominado porque tiene eficacia directa en el ordenamiento jurídico general, en tanto que el acto normativo interno lo tiene en el ámbito particular, o sea, en su propio ordenamiento. Pero puede suceder que algunos actos del ordenamiento particular -aquí el ordenamiento administrativo- tengan también validez

---

<sup>28</sup> André de Laubadere *ob. cit.*, t. I pp. 263 y 268.

en el ordenamiento jurídico general por estar en éste expresamente establecido o previsto<sup>29</sup>.

La Ley Orgánica de la Administración Central habla de “Reglamentos orgánicos internos respectivos”, es decir, en distintos dominios, uno de los cuales el de “organización y funcionamiento de los Archivos de la Administración” (Art. 53), como también “la delegación de firmas por los Ministros a los Directores Generales” (Art. 20, p. 25).

Empero, son tan variadas las actividades organizativas a reglamentar que se hacen necesarios Reglamentos internos a ellas referidas y así, por ejemplo, Reglamentos interiores de procedimiento, Reglamentos internos de servicio: Reglamentos internos de dependencias, Reglamentos internos del material... etc.

La actividad organizativa, a partir de las leyes de organización se proyecta en una línea sucesiva de Reglamentos organizativos, Reglamentos internos de organización, instrucciones, circulares, actos generales, actos individuales e inclusive hechos organizativos.

---

<sup>29</sup> Massimo G. Giannini, *ob. cit.*, pp. 793 y 798. Para las relaciones entre el ordenamiento jurídico general y el ordenamiento administrativo, ver: Vittorio Ottaviano. “Sulla la nozione di Ordenamento Amministrativo”. *Revista Trimestrale di Diritto Pubblico*. 1958, pp. 844, 846, 897 y 906.