

Revista de la Universidad del Zulia

Fundada en 1947
por el Dr. Jesús Enrique Lossada



Ciencias
Sociales
y Arte

Año 3 N° 7

Septiembre - Diciembre 2012

Tercera Época

Maracaibo-Venezuela

Elemento material del reglamento ejecutivo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999*

*Loiralith Margarita Chirinos Portillo***
*Fabiola del Valle Tavares Duarte****
*María Eugenia Soto Hernández****

RESUMEN

El objetivo general es determinar el elemento material del reglamento ejecutivo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Este objetivo es abordado conforme a la estrategia de investigación documental y el método analítico. Las fuentes para la recolección de información atienden a cinco ámbitos: constitucional, legal, sublegal, doctrinal y jurisprudencial. El reglamento ejecutivo constituye el acto jurídico normativo de rango sublegal dictado en ejercicio de la función administrativa propia por el Pre-

* Este trabajo es un avance del programa de investigación: Elemento material del reglamento ejecutivo y reserva legal nacional en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, subvencionado por el Consejo de Desarrollo Científico, Humanístico y Tecnológico (CONDES-CDCHT) de la Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo, Venezuela.

** Abogada. Doctora en Ciencias Jurídicas. loichirinos@hotmail.com.

*** Abogadas. Doctoras en Derecho.

Investigadoras y docentes adscritas al Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público "Dr. Humberto J. La Roche" (IEPDP) de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad del Zulia (LUZ). Maracaibo, Venezuela.

Presidente de la República en Consejo de Ministros, orientado a establecer los detalles de aplicación de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de reserva legal nacional. El reglamento ejecutivo encuentra su elemento material en el establecimiento de los detalles que exige la ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de reserva legal nacional, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

PALABRAS CLAVE: Elemento material, reglamento ejecutivo, Presidente de la República en Consejo de Ministros, reserva legal nacional.

The Material Element of Executive Regulations in the 1999 Venezuelan Constitution of the Bolivarian Republic

ABSTRACT

The general objective of this work is to determine the material element of executive regulations in the 1999 Constitution of the Venezuelan Bolivarian Republic. The documentary research strategy and the analytical method are used. Sources for data collection include five areas: constitutional, legal, sublegal, doctrinal and jurisprudential. The executive regulation is a sublegal normative juridical act dictated in exercise of the administrative function by the President of the Republic in a Council of Ministers, orientated toward establishing the implementation details for a formal law or decree with force of law that regulate the national legal reserve. The executive regulation finds its material element in the establishment of details that require the execution of a formal law or decree with force of law that regulate the legal national reserve, without altering its spirit, purpose and reason.

KEYWORDS: Material element, executive regulation, President of the Republic in a Council of Ministers, national legal reserve.

Introducción

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 prevé el reglamento ejecutivo y la reserva legal nacional. No obstante, esta Constitución carece de señalamiento expreso con respecto al *nomen iuris* reglamento ejecutivo y su elemento material o materias de reserva legal nacional susceptibles de complementación mediante reglamento ejecutivo.

La ley formal, regulada en el artículo 202 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, configura el acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa propia por la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, según el procedimiento de formación de las leyes establecido en los artículos 202 al 218, ambos inclusive, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, cuyo objeto es regular materias de reserva legal nacional.

El decreto con fuerza de ley propiamente dicho, regulado en los artículos 236, numeral 8 y primer aparte; y, 203, último aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, configura el acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa delegada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuyo objeto es regular materias de reserva legal nacional.

El reglamento ejecutivo, regulado en el artículo 236, numeral 10 y primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, configura el acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal dictado en ejercicio de la función administrativa propia por el Presidente de la República en Consejo de Ministros, cuyo objeto es establecer los detalles que generalmente exige la aplicación o ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de materias de reserva legal nacional.

Los mencionados actos jurídicos normativos, con arreglo a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, se encuentran representados por la ley en sentido estricto, la ley en sentido amplio y la ley en sentido amplísimo. La ley en sentido estricto o ley formal constituye el acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa propia por la Asamblea Nacional, según el procedimiento establecido. La ley en sentido amplio constituye tanto el acto

jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa propia por la Asamblea Nacional como el acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa delegada por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. La ley en sentido amplísimo constituye el acto jurídico normativo, con independencia de: la fuerza, rango o valor; el órgano; y, el procedimiento del cual emana.

Así, la ley formal es ley en sentido estricto, ley en sentido amplio y ley en sentido amplísimo; el decreto con fuerza de ley propiamente dicho es ley en sentido amplio y ley en sentido amplísimo; y, el reglamento ejecutivo es ley en sentido amplísimo.

La reserva legal nacional, según los artículos 156, numerales 32 y 33; 187, numeral 1; 202; 203, último aparte; y, 236, numeral 8 y primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, aunados a los principios constitucionales o fundamentales, configura asuntos, materias o temas concretos o específicos de competencia nacional que por disposición constitucional o por congelación del rango legal requieren ser regulados exclusivamente mediante actos jurídicos normativos con fuerza, rango o valor legal; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal.

La polémica suscitada con relación al reglamento ejecutivo y su elemento material en los diferentes sectores de la sociedad organizada: el sector jurídico, el sector académico, el sector político y el sector social, encuentra su eje central en la labor de colaboración del reglamento ejecutivo dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros con respecto a ley formal o al decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de materias específicas comprendidas en la reserva legal nacional.

Constituye, pues, el objetivo general de la presente investigación determinar el elemento material del reglamento ejecutivo en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. En este orden de ideas, se pretende: conceptuar el reglamento ejecutivo, identificar el elemento material del reglamento ejecutivo, especificar los subelementos del elemento material del reglamento ejecutivo y examinar los subelementos del elemento material del reglamento ejecutivo.

La investigación es desarrollada conforme a la estrategia de investigación documental, sustentada en el método analítico. Las fuentes para la

recolección de información atienden a cinco ámbitos: constitucional, legal, sublegal, doctrinal y jurisprudencial.

El ámbito constitucional refiere a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. El ámbito legal refiere a la derogada Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989; la derogada Ley de Protección al Consumidor de 1992; la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de 2005; el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008; y, la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010.

El ámbito sublegal refiere al derogado Reglamento Parcial de la Ley de Protección al Consumidor y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado y sobre Delegación a los Gobiernos Municipales de las Atribuciones de Fiscalización y Control del Alza Indevida de Precios y de Defensa y Protección a los Consumidores de 1993; el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de 2007; y, el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010.

El ámbito doctrinal refiere a criterios y principios, tanto nacionales como foráneos, de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo. El ámbito jurisprudencial refiere a sentencias pronunciadas por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-administrativa; y, también, en Sala Constitucional y Sala de Casación Social, durante el período comprendido entre enero de 2008 y marzo de 2012.

1. Reglamento ejecutivo

1.1. Concepto

El artículo 236, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 prevé: "Son atribuciones y obligaciones del Presidente de la República:...Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón". La competencia bajo estudio, en concordancia con el artículo 236, primer aparte, *ejusdem*, es ejercida por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El artículo 236, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 contempla el acto jurídico normativo denominado por la doctrina (Lares Martínez, 2001; Peña Solís, 1996; 2004; Araujo Juárez, 2007) y la jurisprudencia (TSJ/SC¹: 25-3-2008, en Ramírez y Garay, 2008; TSJ/SPA: 29-7-2009, en Ramírez y Garay, 2009; TSJ/SPA: 16-11-2011, en Ramírez y Garay, 2011) patria, según su vinculación con la ley formal² o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho³ la República en Consejo de Ministros, órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la función legislativa por delegación de la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, y en colaboración con la misma, con ausencia de límites materiales expresos en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y sometido a directrices, propósitos y marco en materias de competencia nacional establecidos en la ley habilitante, dirigido a los entes y órganos del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal y los administrados: personas naturales y jurídicas no estatales” (Soto Hernández *et al.*, 2007: 124-125)., reglamento de ejecución, ejecutivo o ejecutor. Sin embargo, se advierte que la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 no alude expresamente a dicho *nomen iuris*.

Las disposiciones de la ley formal y el decreto con fuerza de ley propiamente dicho tienen el carácter de normas primarias respecto de las secundarias, contenidas en el reglamento ejecutivo, las primeras regulan materias

-
- 1 Las siglas utilizadas en el trabajo son: TSJ/SCS: Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social; TSJ/SC: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional; TSJ/SPA: Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa.
 - 2 Acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor legal dictado en ejercicio de la función legislativa propia por la Asamblea Nacional, órgano perteneciente al Poder Legislativo Nacional, según el procedimiento de formación de las leyes establecido en los artículos 202 al 218, ambos inclusive, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. Este acto jurídico normativo es denominado también ley en sentido estricto.
 - 3 Acto jurídico de contenido normativo, efectos generales “...y carácter permanente, con fuerza, rango o valor de ley formal o dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución...”, iniciado, discutido, sancionado y promulgado exclusiva y excluyentemente por el Presidente de

de reserva legal nacional⁴, en tanto, las segundas complementan o desarrollan la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de tales materias, "...siempre que no contrasten e innoven en relación con lo establecido por el texto legislativo..." (TSJ/SPA: 29-7-2009, en Ramírez y Garay, 2009: 496), "...o dicho en términos del Derecho Venezolano, que no alteren el espíritu, propósito y razón de la ley" (Peña Solís, 2004: 533) formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

Al respecto, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-administrativa (29-7-2009, en Ramírez y Garay, 2009: 498) establece: "Siendo la norma reglamentaria desarrollo de la legal, no le está dado al reglamentista crear un supuesto distinto o desarrollar un ámbito más allá del previsto en la ley..." formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho, en otras palabras, la "...potestad reglamentaria no puede ir allende el 'complemento indispensable' que garantice el desarrollo y la ejecución de la ley..." formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho. El reglamento ejecutivo complementa, pues, la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho, pero no puede derogarlos, contradecirlos, suprimirlos, limitarlos, suspenderlos o excluirlos, en tanto que la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho "...si puede hacer todas esas cosas con el reglamento..." (Araujo Juárez, 2007: 223) ejecutivo.

El reglamento ejecutivo encuentra su fundamento práctico en la imposibilidad, por parte de la Asamblea Nacional y por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros, para regular y preveer las eventuales circunstancias que pueden presentarse mediante normas de rango legal: ley formal o decreto con fuerza de ley propiamente dicho, respectivamente. En tal sentido, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-administrativa (2-12-2009, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2009: 23) expresa:

4 Materias específicas de competencia nacional que por disposición constitucional o por congelación del rango legal requieren ser reguladas exclusivamente mediante actos jurídicos normativos con fuerza, rango o valor legal: la ley en sentido estricto o la ley en sentido amplio; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal: el reglamento ejecutivo (Chirinos Portillo *et al.*, 2013).

“...la actividad administrativa, por su propia naturaleza, se encuentra en un constante movimiento y evolución, suscitándose con frecuencia nuevas situaciones y necesidades que en su oportunidad no pudieron ser consideradas por el legislador, estimándose por tanto que el sujetar la actuación de las autoridades administrativas, a lo que prescriba exclusivamente un texto de carácter legal, conllevaría indefectiblemente a que la gestión pública se torne ineficiente e incapaz de darle respuesta a las nuevas necesidades del colectivo”.

Además, la técnica legislativa exige que la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho establezca con rango legal principios generales, en tanto, que el reglamento ejecutivo establezca con rango sublegal detalles o requisitos relativos a su aplicación. La ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho, en términos del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-administrativa (29-6-2009, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2009: 18), establece los principios generales en tanto que el reglamento ejecutivo “...prevé y desarrolla sus consecuencias, facilita su aplicación a los pormenores y determina las medidas necesarias para su aplicación”.

Lo descrito “...supone una gran ventaja, en razón de que el procedimiento reglamentario es expedito y rápido, frente al lento y farragoso del legislativo, de tal manera que permite hacer las modificaciones reglamentarias que aconseje el contexto...” (Peña Solís, 1996: 16) jurídico, político, social y económico, marco de la ejecución de la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

La ley en sentido amplísimo constituye el acto jurídico normativo, con independencia de: la fuerza, rango o valor; el órgano; y, el procedimiento del cual emana. Por lo tanto, configuran ley en sentido amplísimo: el reglamento ejecutivo, el decreto con fuerza de ley propiamente dicho y la ley formal, sin agotar la expresión ley en sentido amplísimo.

Así, se conceptúa el reglamento ejecutivo como el acto jurídico de contenido normativo, efectos generales y carácter permanente, con fuerza, rango o valor sublegal o dictado en ejecución indirecta y mediata de la Constitución o directa e inmediata de la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho, por el Presidente de la República en Consejo

de Ministros⁵la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 293, numeral 1); y, el reglamento ejecutivo de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materia de "...fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos" (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 324), cuyo dictado es competencia de la Fuerza Armada Nacional., órgano perteneciente al Poder Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la función administrativa propia, cuyo objeto es establecer total o parcialmente los detalles que exige la aplicación o ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de materias específicas comprendidas en la reserva legal nacional, sin alterar su espíritu, propósito y razón, dirigido a los entes y órganos del Poder Público Nacional, Estadal y Municipal y los administrados: personas naturales y jurídicas, públicas o privadas, no estatales.

1.2. Elemento material

El elemento material revela el asunto, contenido, materia u objeto específico susceptible de ser establecido o reglamentado, mediante reglamento ejecutivo, por el Presidente de la República en Consejo de Ministros. El concepto de reglamento ejecutivo, planteado en el presente trabajo, permite identificar el elemento material del reglamento ejecutivo en la expresión: "...cuyo objeto es establecer total o parcialmente los detalles que exige la aplicación o ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de materias específicas comprendidas en la reserva legal nacional, sin alterar su espíritu, propósito y razón".

5 Salvo el reglamento ejecutivo de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materia electoral, cuyo dictado es competencia del Poder Electoral (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 293, numeral 1); y, el reglamento ejecutivo de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho en materia de "...fabricación, importación, exportación, almacenamiento, tránsito, registro, control, inspección, comercio, posesión y uso de otras armas, municiones y explosivos" (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 324), cuyo dictado es competencia de la Fuerza Armada Nacional.

1.2.1. Subelementos

El elemento material del reglamento ejecutivo comprende dos concurrentes subelementos: en primer lugar, establecer total o parcialmente los detalles que exige la aplicación o ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de materias específicas comprendidas en la reserva legal nacional; y, en segundo lugar, sin alterar su espíritu, propósito y razón. Los subelementos esbozados se examinan, particular y detalladamente, en las páginas sucesivas.

1.2.1.1. Establecer total o parcialmente los detalles que exige la aplicación o ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de materias específicas comprendidas en la reserva legal nacional

El término establecer utilizado en el acápite se corresponde con el término "...Reglamentar..." previsto en el artículo 236, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. El término establecer o reglamentar comprende operaciones normativas resumidas en la no contrariedad (Moles Caubet, 1984) o "...vinculación negativa" (De Otto, 2001: 159) al principio de legalidad, ello es, la complementación, el detalle, el desarrollo, la explicación, la interpretación y la pormenorización de la ley (Peña Solís, 2004; Araujo Juárez, 2007; TSJ/SPA: 12-3-2008, en Ramírez y Garay, 2008; TSJ/SCS: 11-6-2008, en Ramírez y Garay, 2008; TSJ/SCS: 10-2-2009, en Ramírez y Garay, 2009; TSJ/SPA: 4-11-2009, en Ramírez y Garay, 2009; TSJ/SPA: 16-11-2011, en Ramírez y Garay, 2011) formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

Corresponde a la Asamblea Nacional, mediante la emisión de ley formal, o al Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante la emisión de decreto con fuerza de ley propiamente dicho, la fijación de "...las disposiciones de principio...de máxima importancia..." (Lares Martínez, 2001: 80), "...los aspectos centrales..." (Casal H., 2008: 74) o "...fundamentales..." (TSJ/SPA: 29-7-2009, en Ramírez y Garay, 2009: 496), lo cual "...no agota la regulación de la materia reservada..." (Araujo Juárez, 2007: 160) en el ámbito nacional. Ahora bien, corresponde al Presidente de la República en Consejo de Ministros, mediante la emisión de reglamento ejecutivo, colaborar o complementar la regulación dispuesta en la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho "...en

cuestiones de detalle...” (De Otto, 2001: 154), al fijar los pormenores de aplicación, “...pero si el legislador resolviere descender él mismo a la fijación de esos pormenores, no podría afirmarse que haya invadido el dominio propio de la administración” (Lares Martínez, 2001: 80) o Presidente de la República en Consejo de Ministros.

De acuerdo con el artículo 236, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, el establecer mediante reglamento ejecutivo los detalles que exige la aplicación o ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho puede ser total o parcial, lo cual da origen al reglamento ejecutivo general o unitario y al reglamento ejecutivo parcial.

En el reglamento ejecutivo general o unitario, el Presidente de la República en Consejo de Ministros tiene competencia para reglamentar totalmente una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho. A título ejemplificativo, el Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010 configura el reglamento ejecutivo general o unitario de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno de 2010. En el reglamento ejecutivo parcial, el Presidente de la República en Consejo de Ministros tiene competencia para reglamentar uno o varios preceptos de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho, por tanto, “...podrán dictarse tantos reglamentos parciales como sean necesarios para desarrollar parceladamente...” (Peña Solís, 2004: 560) una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho. A título ejemplificativo, el Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de 2007 configura un reglamento ejecutivo parcial de Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo de 2005.

Cabe apuntar, igualmente, la existencia del reglamento ejecutivo conjunto, conforme al cual el Presidente de la República en Consejo de Ministros tiene competencia para reglamentar de forma conjunta y parcial varias leyes formales o decretos con fuerza de ley propiamente dichos. El reglamento ejecutivo conjunto constituye, según Peña Solís (2004: 562), “...una forma poco ortodoxa de reglamentación...pero...que se ajusta a la previsión contenida en el artículo 236, numeral 10...” de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999. A título ejemplificativo, Peña Solís (2004) menciona el derogado Reglamento Parcial de la Ley de Protec-

ción al Consumidor y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado y sobre Delegación a los Gobiernos Municipales de las Atribuciones de Fiscalización y Control del Alza Indevida de Precios y de Defensa y Protección a los Consumidores de 1993, el cual configura el reglamento ejecutivo conjunto de las derogadas Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989 y Ley de Protección al Consumidor de 1992.

Por otra parte, se estima prudente destacar la exclusión o interdicción relativa del reglamento ejecutivo en atención con las materias de reserva legal nacional, enumeradas enunciativamente en el artículo 156⁶, numerales 32⁷ y 33⁸, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, por cuanto ante la presencia de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de las referidas materias, el Presidente de la República en Consejo de Ministros sólo tiene competencia para dictar reglamento ejecutivo con el objeto de establecer detalles de aplicación de la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho. Así, el reglamento ejecutivo en materia de reserva legal nacional únicamente ejerce una labor de colaboración, complemento (TSJ/SPA: 12-3-2008, en Ramírez y Garay, 2008; TSJ/SCS: 10-2-2009, en Ramírez y Garay, 2009) "...o desarrollo con respecto a la ley..." (Leal Wilhelm, 2008: 52) formal o al decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

6 "Es de la competencia del Poder Público Nacional:..."

7 "La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional".

8 "Toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por su índole o naturaleza".

Esa exclusión carece de carácter absoluto, pues la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho puede remitir algún aspecto de la regulación al reglamento ejecutivo, sin que la remisión suponga un diferimiento al Presidente de la República en Consejo de Ministros del objeto reservado. Al efecto, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (25-3-2008, en Ramírez y Garay, 2008: 280) califica la remisión al reglamento ejecutivo como "...habilitación desde la propia norma legal, para desarrollar materias reservadas a la ley por medio de actos de inferior jerarquía, siempre que se sujete a determinados parámetros".

La remisión al reglamento ejecutivo en oportunidades se considera pertinente, pues la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho resultan insuficientes para solucionar eventuales o posibles problemas, algunos de los cuales encuentran solución mediante reglamento ejecutivo. Esta remisión, en criterio del Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (25-3-2008, en Ramírez y Garay, 2008: 280), "...debe entenderse como la obligación de complementar técnicamente y con base en el conocimiento que la Administración tenga sobre la materia...".

La reserva legal nacional, entonces, no excluye que la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho contenga una remisión al reglamento ejecutivo. En tal sentido, el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional (25-3-2008, en Ramírez y Garay, 2008: 281) destaca el impedimento de la nombrada remisión para hacer "...posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley", con el objeto de evitar arbitrariedades, abusos de poder y transgresión a la reserva legal (TSJ)/SPA: 29-7-2009, en Ramírez y Garay, 2009; TSJ)/SC: 9-11-2009, en Ramírez y Garay, 2009; TSJ)/SPA: 6-7-2010, en Ramírez y Garay, 2010) nacional, por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros en ejercicio de la función administrativa.

1.2.1.2. Sin alterar su espíritu, propósito y razón

El artículo 236, numeral 10 y primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 confiere competencia al Presidente de la República en Consejo de Ministros para reglamentar la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho "...sin alterar su espíritu, propósito y razón". De esta forma, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 utiliza una "...fórmula negativa..."

(Moles Caubet, 1979: 2090) para imponer límites materiales, mediante conceptos jurídicos indeterminados, al reglamento ejecutivo.

El término "...espíritu..." (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 236, numeral 10) jurídicamente equivale a mente, mens legis, lo oponible a la palabra. El espíritu representa "...lo in-telegible,...el significado...la comprensión...el cómo debe entenderse, por qué...hay más de inteligencia que de escritura" (Moles Caubet, 1979: 2090) en la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

El término "...propósito..." (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 236, numeral 10) jurídicamente equivale a fin o finalidad, la obtención del resultado previsto en la ley en sentido amplio. El propósito representa la "...preordenación al fin para el cual fue establecida" (Moles Caubet, 1979: 2090) la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

El término "...razón" (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 236, numeral 10) jurídicamente equivale a causa, fundamento, motivo o "...por qué algo es cómo es y no de otro modo..." (Moles Caubet, 1979: 2090). La razón representa el fundamento jurídico, metajurídico, ético, económico, político, social, entre otros, que en cada caso actúan como elemento general de la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho.

Peña Solís (1996: 66) estima que la alteración, lesión o vulneración por parte del reglamento ejecutivo del espíritu, propósito o razón de la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho reglamentado, "...aunque sea indirectamente...lesiona o...altera a los otros dos" elementos constitucionales. Por consiguiente, basta la alteración de uno de los elementos indicados en el artículo 236, numeral 10, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, vale decir, "...espíritu, propósito y razón", para que se configure el vicio de nulidad absoluta por infracción tanto legal como constitucional.

Lo anterior es reconocido por el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Político-administrativa (29-6-2009, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2009: 18) al expresar que se altera el espíritu de la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho cuando el reglamento ejecutivo "...contiene excepciones o sanciones no previstas, o disposiciones contrarias a los fines perseguidos por el Legislador" o autor del acto jurídico normativo con rango le-

gal, en ejercicio de la función legislativa propia mediante la emisión de ley formal, denominado Asamblea Nacional; o, en ejercicio de la función legislativa delegada mediante la emisión de decreto con fuerza de ley propiamente dicho, denominado Presidente de la República en Consejo de Ministros. En el supuesto que el reglamento ejecutivo se propase y regule cuestiones no comprendidas en la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho; o, se aparte del espíritu, propósito y razón de la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho:

“...se está en presencia de una extralimitación de atribuciones, en el primer caso, y de una violación del texto constitucional en el segundo; y en uno y otro, de un reglamento ejecutivo viciado, en todo o en parte, de ilegalidad por violatorio de expresas normas de la Ley Fundamental” (TSJ/SPA: 29-6-2009, en <http://www.tsj.gob.ve>, 2009: 18).

En suma, el reglamento ejecutivo no puede “...contradecir el espíritu, propósito y razón de la ley...” (TSJ/SPA: 8-7-2009, en Ramírez y Garay, 2009: 449) formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho reglamentado. El espíritu, propósito y razón convierte al reglamento ejecutivo en “...una fuente normativa subordinada enteramente a la ley...” (Peña Solís, 1996: 13) formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho y constituye el límite material, previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, para el dictado por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros de reglamento ejecutivo, pues éste “...ha de limitarse a desarrollar y complementar la norma legal en la medida y con el fin que la propia ley...” (Urosa Maggi, 2004: 142) formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho establece.

El Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008 constituye un decreto con fuerza de ley propiamente dicho, susceptible de reglamentación por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros “...sin alterar su espíritu, propósito y razón” (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, 1999: artículo 236, numeral 10). El reglamento ejecutivo o los reglamentos ejecutivos del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008 una vez dictados deben respetar los aludidos límites materiales.

En efecto, ese reglamento ejecutivo o esos reglamentos ejecutivos deben respetar: en primer lugar, el espíritu o significado del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de

2008, constituido por el acto jurídico normativo de rango legal que establece los principios rectores de la organización y funcionamiento de la Administración Pública Nacional, Estatal, Municipal y de los Distritos Metropolitanos; en segundo lugar, el propósito o fin del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, constituido por hacer efectivos los principios, valores y normas previstas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 y garantizar el goce y ejercicio de los derechos humanos; y, en tercer lugar, la razón o causa del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008, constituida por consolidar el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, efectuar cambios en las estructuras públicas, maximizar la eficacia y eficiencia de la Administración Pública Nacional, Estatal, Municipal y de los Distritos Metropolitanos, satisfacer las necesidades fundamentales de la población de manera oportuna.

Conclusiones

El reglamento ejecutivo, previsto en el artículo 236, numeral 10 y primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, constituye el acto jurídico normativo, de efectos generales, carácter permanente y con fuerza, rango o valor sublegal dictado en ejercicio de la función administrativa propia por el Presidente de la República en Consejo de Ministros.

El reglamento ejecutivo encuentra su elemento material en el establecimiento total o parcial de los detalles que exige la aplicación o ejecución de una ley formal o un decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de materias específicas comprendidas en la reserva legal nacional, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

El elemento material del reglamento ejecutivo revela su conexión con la reserva legal nacional, conceptuada como materias específicas de competencia nacional que por disposición constitucional o mandato de los artículos 156, numerales 32 y 33; 187, numeral 1; 202; 203, último aparte; y, 236, numeral 8 y primer aparte, de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, aunados a los principios constitucionales; o, por congelación del rango legal o autorreserva legal, requieren ser reguladas exclusivamente mediante actos jurídicos normativos con

fuerza, rango o valor legal: la ley en sentido estricto o la ley en sentido amplio; y, por consiguiente, con exclusión del acto jurídico normativo con fuerza, rango o valor sublegal: el reglamento ejecutivo.

La exclusión o interdicción del reglamento ejecutivo en relación con las materias de reserva legal nacional es: una exclusión o interdicción relativa, pues el reglamento ejecutivo complementa, detalla, desarrolla, explica, interpreta o pormenoriza tanto la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de la reserva legal nacional; y, una exclusión o interdicción no absoluta, pues la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de la reserva legal nacional pueden remitir algún aspecto al reglamento ejecutivo.

En el supuesto que el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante reglamento ejecutivo se exceda o extralimite en su labor de colaboración con respecto a la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de la reserva legal nacional, invade dicha reserva.

En la presente investigación, el término regular significa normar materias de reserva legal nacional de forma primigenia y con fuerza, rango o valor legal por parte de la Asamblea Nacional mediante ley formal o el Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante decreto con fuerza de ley propiamente dicho. En tanto, los términos complementar, detallar, desarrollar, explicar, interpretar o pormenorizar significan normar materias de reserva legal nacional de forma secundaria y con fuerza, rango o valor sublegal por parte del Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante reglamento ejecutivo. Ahora bien, la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999 carece de señalamiento expreso con respecto a las materias de reserva legal nacional susceptibles de complementación mediante reglamento ejecutivo.

En síntesis, se recomienda al Presidente de la República en Consejo de Ministros mediante el dictado de reglamento ejecutivo, en ejercicio de la función administrativa propia, limitarse a realizar una labor de colaboración con la ley formal o el decreto con fuerza de ley propiamente dicho reguladores de la reserva legal nacional, a fin de garantizar la vigencia de principios constitucionales o fundamentales como el principio de seguridad jurídica, certeza del sometimiento o sujeción al Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, contemplado en el artículo 2 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999.

Referencias

- Araujo Juárez, José (2007). *Derecho Administrativo. Parte General*. Caracas, Venezuela. Ediciones Paredes.
- Asamblea Nacional Constituyente (1999). Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 36.860 Ordinario. 30 de diciembre de 1999. Reimpresa por error material del ente emisor. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.453 Extraordinario. 24 de marzo de 2000. Enmienda No. 1 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.908 Extraordinario. 19 de febrero de 2009.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2005). Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.236 Ordinario. 26 de julio de 2005.
- Asamblea Nacional de la República Bolivariana de Venezuela (2010). Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.963 Extraordinario. 22 de febrero de 2010.
- Casal H., Jesús María (2008). Los Derechos Humanos y su Protección. Estudios sobre Derechos Humanos y Derechos Fundamentales. Segunda Edición. Caracas, Venezuela. Universidad Católica Andrés Bello.
- Chirinos Portillo, Loralith Margarita; Tavares Duarte, Fabiola del Valle; Soto Hernández, María Eugenia (2013). "Reserva legal nacional: conceptos y elementos". *Revista de Derecho*. No. 39. Barraquilla, Colombia. Pp. 149-172.
- Congreso de la República de Venezuela (1989). Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 4.153 Extraordinario. 28 de diciembre de 1989.
- Congreso de la República de Venezuela (1992). Ley de Protección al Consumidor. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 4.403 Extraordinario. 24 de marzo de 1992.
- De Otto, Ignacio (2001). *Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*. Barcelona, España. Editorial Ariel.
- Lares Martínez, Eloy (2001). *Manual de Derecho Administrativo*. Décima Segunda Edición Actualizada a la Constitución de 1999. Caracas, Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.

- Leal Wilhelm, Salvador (2008). "El Procedimiento de Elaboración de Disposiciones Normativas emanadas de la Administración Pública". *Revista de Derecho*. No. 28. Caracas, Venezuela. Pp. 41-64.
- Moles **Caubet, Antonio (1979)**. La Potestad Reglamentaria y sus Modalidades. En: *Estudios sobre la Constitución*. Libro Homenaje a Rafael Caldera. Tomo IV. Caracas, Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Pp. 2081-2104.
- Moles Caubet, Antonio (1984). "Lecciones de Derecho Administrativo. Parte General". *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. No. 84. Caracas, Venezuela. Pp. 93-190.
- Peña Solís, José (1996). *Régimen Jurídico de la Potestad Reglamentaria en Venezuela*. Caracas, Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela.
- Peña Solís, José (2004). *Manual de Derecho Administrativo*. Adaptado a la Constitución de 1999. Volumen 1. Caracas, Venezuela. Colección de Estudios Jurídicos No. 1. Tribunal Supremo de Justicia.
- Presidente de la República en Consejo de Ministros (1993). Reglamento Parcial de la Ley de Protección al Consumidor y de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público sobre Encomienda a los Gobernadores de Estado y sobre Delegación a los Gobiernos Municipales de las Atribuciones de Fiscalización y Control del Alza Indevida de Precios y de Defensa y Protección a los Consumidores. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela No. 35.326 Ordinario. 27 de octubre de 1993.
- Presidente de la República en Consejo de Ministros (2007). Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Prevención, Condiciones y Medio Ambiente de Trabajo. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 38.596 Ordinario. 3 de enero de 2007.
- Presidente de la República en Consejo de Ministros (2008). Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 5.890 Extraordinario. 31 de julio de 2008.
- Presidente de la República en Consejo de Ministros (2010). Reglamento de la Ley Orgánica del Consejo Federal de Gobierno. Caracas, Venezuela. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela No. 39.382 Ordinario. 9 de marzo de 2010.
- Soto Hernández, María Eugenia; Tavares Duarte, Fabiola del Valle; Matheus Inciarte, María Milagros (2007). "Elemento Normativo de los Decretos con

- Fuerza de Ley Propiamente Dichos". *Frónesis*. Revista de Filosofía Jurídica, Social y Política. Volumen 14. No. 1. Maracaibo, Venezuela. Pp. 119-157.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social (2008). "Sentencia del 11 de junio de 2008. Caso: M. Tomaselli contra Hoet, Peláez, Castillo & Duque Abogados". En: Ramírez y Garay (Compiladores). *Jurisprudencia Venezolana*. Tomo CCLV. Mayo-Junio. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 856-861.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala de Casación Social (2009). "Sentencia del 10 de febrero de 2009. Caso: Ticino de Venezuela, C.A. en solicitud de interpretación". En: Ramírez y Garay (Compiladores). *Jurisprudencia Venezolana*. Tomo CCLXI. Enero-Febrero. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 668-670.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2008). "Sentencia del 25 de marzo de 2008. Caso: B.D. Huisse en apelación". En: Ramírez y Garay (Compiladores). *Jurisprudencia Venezolana*. Tomo CCLIII. Marzo. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 279-282.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional (2009). "Sentencia del 9 de noviembre de 2009. Caso: L.E. Díaz en control difuso de la constitucionalidad". En: Ramírez y Garay (Compiladores). *Jurisprudencia Venezolana*. Tomo CCLXV. Octubre-Noviembre-Diciembre. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 207-210.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2008). "Sentencia del 12 de marzo de 2008. Caso: Concejal del Distrito Metropolitano de Caracas en nulidad". En: Ramírez y Garay (Compiladores). *Jurisprudencia Venezolana*. Tomo CCLIII. Marzo. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 400-411.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2009). "Sentencia del 29 de junio de 2009. Caso: Asociación de Jubilados y Pensionados de CVG VENTALUM (AJUPEVE) en nulidad". En: <http://www.tsj.gob.ve>. Caracas, Venezuela. Fecha de consulta: 7-5-2010. Pp. 1-27.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2009). "Sentencia del 8 de julio de 2009. Caso: Confederación Venezolana de Industriales (COINDUSTRIA) en nulidad". En: Ramírez y Garay (Compiladores). *Jurisprudencia Venezolana*. Tomo CCLXIV. Julio-Agosto-Septiembre. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 448-454.
- Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2009). "Sentencia del 29 de julio de 2009. Caso: Asociación de Jubilados y Pensionados de CVG VENTALUM (AJUPEVE) en nulidad". En: Ramírez y Garay (Compiladores).

Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCLXIV. Julio-Agosto-Septiembre. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 494-502.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2009). "Sentencia del 4 de noviembre de 2009. Caso: Fisco Nacional en apelación". En: Ramírez y Garay (Compiladores). Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCLXV. Octubre-Noviembre-Diciembre. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 473-481.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2009). "Sentencia del 2 de diciembre de 2009. Caso: Compañía Anónima Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV)". En: <http://www.tsj.gob.ve>. Caracas, Venezuela. Fecha de consulta: 7-5-2010. Pp. 1-38.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2010). "Sentencia del 6 de julio de 2010. Caso: H. Medina en solicitud de aclaratoria". En: Ramírez y Garay (Compiladores). Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCLXX. Julio-Agosto. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 326-329.

Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-administrativa (2011). "Sentencia del 16 de noviembre de 2011. Caso: Corporación Venezolana de Televisión C.A. (VENEVISIÓN) en nulidad". En: Ramírez y Garay (Compiladores). Jurisprudencia Venezolana. Tomo CCLXXVIII. Octubre-Noviembre-Diciembre. Caracas, Venezuela. Ramírez y Garay, S.A. Pp. 367-372.

Urosa Maggi, Daniela (2004). La Inactividad Reglamentaria de la Administración Económica. En: VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer Carías. El Principio de Legalidad y el Ordenamiento Jurídico Administrativo de la Libertad Económica. Tomo I. Caracas, Venezuela. Fundación Estudios de Derecho Administrativo. FUNEDA. Pp. 141-177.