

LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y SU RELACIONAMIENTO CON LA LEY EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN

Enrique A. Sosa Elizeche

SUMARIO: 1. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL. 2. LA DELEGACIÓN DE PODERES O FACULTADES. POTESTADES JURISDICCIONALES, ADMINISTRATIVAS Y LEGISLATIVAS. 3. REGLAMENTOS. 3.1. CONCEPTO. 3.2. GENERALIDAD DECRECIENTE DE LAS NORMAS. 3.3. FORMAS DE PODER NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN. 3.4. CLASES DE REGLAMENTOS. 4. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA. 5. RESERVA DE LA LEY. 6. LA REGULACIÓN POR LEY EN NUESTRA CONSTITUCIÓN. 7. ÓRGANOS CON POTESTADES PARA DICTAR REGLAMENTOS EXTERNOS.

LOS REGLAMENTOS ADMINISTRATIVOS Y SU RELACIONAMIENTO CON LA LEY EN EL MARCO DE LA CONSTITUCIÓN

Enrique A. Sosa Elizeche

1. EL SISTEMA CONSTITUCIONAL

En nuestro sistema constitucional de carácter rígido y de tinte presidencialista se da una marcada diferencia en las funciones de los poderes del Estado: El Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial. El Art. 3° de la Constitución consagra esa división del “gobierno” en forma tripartita, en un “sistema de independencia, equilibrio, coordinación y recíproco control”. La expresión “gobierno” está tomada en su sentido lato y no en el uso restringido que se da al término como equivalente a la actividad administrativa, propia del Poder Ejecutivo, en toda su extensión, desde los llamados “actos de gobierno” o “políticos”, de gran trascendencia, a los actos de más simples consecuencias.

Así, de acuerdo a la Constitución, al Poder Ejecutivo le corresponde fundamentalmente la administración general del país (Art. 238 inc. 1), al Poder Judicial le compete decidir en los actos de carácter contencioso (Art. 248) y al Poder Legislativo le corresponde, principalmente, realizar la tarea legislativa, vale decir la creación de normas de carácter general, obligatorias para todos los habitantes, las leyes (Art. 202 inc. 2). Esa tarea la realiza el órgano legislativo con una gran dosis de autonomía y discrecionalidad, sólo limitada por las superiores normas establecidas en la Constitución, tanto en su letra como en su espíritu. La actividad legislativa o legisferante se halla rodeada de un procedimiento establecido en la propia Constitución que comienza con la iniciativa y, luego de un proceso de formación

y revisión en el que intervienen ambas cámaras legislativas, culmina con la sanción y la posterior promulgación de la ley (Título II, Capítulo I, Sección 2 (Art. 203 y siguientes).

Debe recordarse que así como la actividad legislativa se halla condicionada sólo por las normas constitucionales, tanto la actividad administrativa como la jurisdiccional, además de someterse a la Constitución, están sometidas a la ley.

La división de funciones, sin embargo, no es absoluta. El Poder Judicial realiza también una tarea administrativa, si bien en su régimen interno, así como puede participar en la formación de la ley mediante la iniciativa que le corresponde en virtud del Art. 203 de la Constitución. También el Poder Ejecutivo participa en la formación de la ley a través de la iniciativa, que en algún caso le corresponde con exclusividad (Art. 216). Debe advertirse que para parte de la doctrina, tanto la iniciativa como la promulgación, no son propiamente actos legislativos (sin embargo tampoco son actos administrativos y mucho menos jurisdiccionales). En tanto que el Poder Legislativo también realiza tareas administrativas en cuanto a su régimen interno y le corresponde asimismo una importante actividad jurisdiccional en lo referente al juicio político que, conforme al Art. 225 de la Constitución, se desarrolla en el ámbito de dicho Poder.

Por esa razón, cuando se quiere identificar la naturaleza de un acto estatal, debe atenderse, no al órgano del cual emana sino al contenido del acto. Si éste es legislativo, tendrá ese carácter aún cuando emane de un “poder” distinto del legislativo, toda vez que la norma superior permita ese desplazamiento. Lo mismo cabe decir de los actos jurisdiccionales y de los administrativos. Debe atenderse a la sustancia de los mismos más que al órgano que los dicta.

Insistimos por tanto en que, si bien existe una división de poderes, a ello no acompaña precisamente una estricta división de funciones, existiendo sólo un predominio de determinadas funciones en cada uno de los poderes del Estado. La separación de poderes no es absoluta. Las funciones que encomienda la Constitución a cada órgano no son, en su totalidad exclusivas ni excluyentes¹. Por eso se ha hablado de colaboración o armonía entre los poderes, sin desmedro de la independencia de cada uno de ellos. Cuando nos referimos a “poderes” estamos refiriéndonos a los *órganos* establecidos en la Constitución con esa denominación: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, porque, como se ha señalado, “el poder del estado es uno solo y lo que se divide no es el poder sino las funciones del poder”².

2. LA DELEGACIÓN DE PODERES O FACULTADES

2.1. POTESTADES JURISDICCIONALES, ADMINISTRATIVAS Y LEGISLATIVAS

Cabè preguntarse si, aún cuando la Constitución en nuestro sistema tiene un carácter rígido, no flexible, el sistema como tal, al no consagrar en forma absoluta funciones no exclusivas ni excluyentes, permitiría la delegación de los poderes otorgados por la Constitución o por las leyes. Ello conduciría a un desplazamiento de competencias o facultades de un Poder a otro o de un órgano a otro, dentro del mismo Poder.

¹ Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, Buenos Aires, T.VIII, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1963, p. 7.

² Bidart Campos, German S., *Derecho Constitucional*, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Ediar, 1969, p. 699.

En la actividad jurisdiccional dicha delegación no es posible ya que la potestad de conocer y decidir en actos de carácter contencioso le corresponde con exclusividad al Poder Judicial, salvo en el caso previsto en la propia Constitución que es el del juicio político. Esa exclusividad está consagrada en el Art. 248 de la Constitución cuando dispone, al referirse al Poder Judicial, que “sólo este puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso”.

En cuanto a la delegación de funciones en la *actividad administrativa*, esta es una cuestión que ha sido objeto de opiniones dispares en la doctrina del Derecho Administrativo, ya que estamos hablando de la delegación administrativa y no de la delegación de orden político o de facultades constitucionales.

En realidad nos encontramos ante una confusión de carácter semántico, sobre el significado mismo de la expresión delegación que, si bien es una figura común en el derecho privado, no lo es tanto en el derecho público.

Así, en ese orden de ideas, algunos autores exigen la autorización expresa para delegar³ en tanto que otros admiten la delegación, salvo norma legal o reglamentaria en contrario⁴.

Por su parte Marienhoff, al referirse a la delegación, señala “Es un instituto excepcional dentro del orden jurídico: no constituye un instituto general dentro del derecho público siendo por ello que para su procedencia se requiere una norma que la autorice expresamente, no procediendo en el supuesto de silencio de la norma. Pero tal exigencia es para el caso de una

³ Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*, Montevideo, Editora Martín Bianchi Altuna, p. 192.

⁴ Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, p. 212, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

efectiva “delegación” de competencia, no para la descentralización ni para la simple imputación de funciones”⁵.

“No obstante hay conformidad en doctrina acerca de que la 'delegación' procede, aun sin norma que la autorice, cuando se trate de una mera prórroga de competencia de carácter preparatorio, que no excluya el examen ulterior del asunto por el órgano superior. Pero, como bien se ha dicho, en estos casos no puede hablarse de una verdadera y propia delegación, sino más bien de la delegación de algunas funciones particulares que no alcanza a derogar la competencia del superior, ya que, en último análisis, el negocio o asunto vuelve a su sede u órgano natural, que es quien resolverá en definitiva. Este supuesto de delegación no requiere fórmulas solemnes, ni ser realizada en forma expresa. Puede resultar implícita o virtual a raíz de que el órgano superior consienta dicha intervención o actuación del órgano inferior”⁶.

Otros autores distinguen entre delegación de competencia y delegación de firma⁷. Según esos autores la llamada delegación de firma tendería solamente a descargar al delegante de una parte de su tarea material permitiéndole designar una especie de apoderado o mandatario. Esta figura no sería una verdadera delegación en sentido jurídico y por ello el acto se entendería emanado del delegante.

⁵ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, Segunda Edición actualizada, 1990, p. 579.

⁶ Miguel S. Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Editora Abeledo-Perrot, Segunda Edición, 1990, p. 580.

⁷ André de Laubadère y otros, *Traité de Droit Administratif*, Tomo I, París, Editorial L.G.D.J., 14ª. Edition, p. 667; Manuel María Diez, *Manual de Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Plus Ultra, p. 133; Parada, Ramón; *Derecho Administrativo*, Tomo II, Madrid-Barcelona, Ed. Marcial Pons, Quinta edición, p. 38.

En el mismo sentido, otro autor español distingue la delegación de la encomienda o encargo jurídico- público que se trataría de una “encomienda de gestión” en la cual el sujeto encomendado o delegado no ejerce ninguna competencia propia sino la competencia de otro sujeto; en consecuencia esa figura no supone ningún cambio en el orden objetivo de competencias, ya que estas siguen atribuidas al órgano u organización delegante. Se trata de una “delegación para el ejercicio de determinadas competencias”. En la legislación española para esta encomienda de gestión basta con un decreto⁸.

En la *actividad legislativa*, cuya función consiste en la creación de normas de carácter general, ella está encomendada por la Constitución al Poder Legislativo en el Art. 202. A partir de ella, ¿puede esa actividad legislativa ser delegada por el legislador a otro poder del estado?

Se ha señalado que la delegación de poderes en las constituciones rígidas, como la nuestra, no puede ser admitida porque significaría modificar la distribución de competencias que la propia ley fundamental ha establecido; dicha delegación no sería válida, salvo que la propia Constitución la autorizara. Para Bidart Campos, la delegación o el traslado de facultades entre órganos de un mismo “poder” es válida, salvo que se trate de facultades privativas, pero cuando se trata de la delegación de un “poder” a otro “poder”, como ser la delegación legislativa del Poder Legislativo al Ejecutivo, ésta no es válida⁹. Admite sin embargo la participación, a modo de “colaboración”, del ejecutivo con el legislativo en el proceso legiferante y afirma que, “el congreso puede ensanchar el ámbito de participación

⁸ Alfredo Gallego Anabitarte, *Lecciones de Derecho Administrativo I, Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organización*, Editorial Marcial Pons, p. 108.

⁹ Germán S. Bidart Campos, ob. cit., p. 760.

del poder ejecutivo, amplificando el margen de arbitrio que constitucionalmente le corresponde al segundo en la reglamentación de la ley, como ocurre en los casos en que la legislación solo suministra las pautas más generales, que han de recibir contenido concreto a través del poder ejecutivo”¹⁰. Pero advierte que el órgano delegante debe fijar los criterios generales, mantener el contralor y establecer el término de duración de la delegación, con lo que se trataría, no de una delegación propiamente dicha sino de un “ensanchamiento o ampliación de las facultades de un órgano”.

Debemos acotar que, desde luego, el contralor debe ser mantenido por el Poder Legislativo como una facultad privativa implícita de dicho órgano y que el término de duración puede no establecerse ya que, de todos modos el Poder Legislativo, órgano delegante en este caso, conserva la facultad de derogar la ley que contiene la delegación o autorización en el momento que crea conveniente.

Lo que sí es importante y hasta fundamental, es cuanto menos la fijación de pautas y “standards” generales en la ley habilitatoria, la determinación de los rasgos generales, los principios directivos para que el órgano administrativo o en función administrativa, órgano delegado, de acuerdo a ellos, regule la ley, la complemente administrativamente en forma pormenorizada, en mayor detalle o desarrollo. Se requiere que tales pautas tengan cierto grado de precisión, evitándose las vaguedades excesivas ya que, en general, si bien pueden utilizarse conceptos jurídicos indeterminados, es preciso que éstos sean razonablemente determinables. Ello a fin de evitar que la facultad reglamentaria tenga un carácter excesivamente discrecional, igual al grado de discrecionalidad de que goza el órgano legislativo para dictar la ley. No debe olvidarse que el

¹⁰ Germán S. Bidart Campos, ob. cit., p. 761.

reglamento debe dictarse *secundum legem* ya que el concepto de desarrollo de la ley debe tenerse permanentemente presente.

Si bien el principio de la indelegabilidad de las facultades legislativas por el Poder Legislativo no está expresada en ningún texto de la Constitución, sin embargo, rige el aforismo *delegata potestas non potest delegari*, es decir, los poderes que han sido delegados por el pueblo en la Constitución deben ser ejercidos por el órgano a quien se le otorgó esa atribución y no por otro al cual se le delegue la misma.

Reiteramos que nuestra Constitución, de carácter rígido, no puede ser modificada por leyes ordinarias sino solamente a través del procedimiento constitucional, por lo que el otorgamiento de competencias solamente puede ser alterado por la modificación constitucional.

A juicio de Jiménez de Arréchaga esa imposibilidad de delegar competencias legislativas a favor del ejecutivo se funda en la referida inderogabilidad de la Constitución por leyes ordinarias, en que la voluntad del órgano que se imputa al Estado sólo puede expresarse por el órgano al cual la Constitución atribuye el poder de hacerlo, que ningún poder del Estado tiene la disponibilidad de su competencia ya que esta no se ejerce por derecho propio sino solamente por delegación constitucional y que la distribución de competencias entre los órganos del Estado no se hace sólo en función de la naturaleza jurídica de los actos sino también en función de consideraciones de tipo político¹¹.

En el derecho comparado ha sido muy utilizado el otorgamiento de facultades para dictar normas subordinadas a la ley, ya que se ha sostenido que es impracticable que el Congreso

¹¹ Citado por Segundo V. Linares Quintana, *ob. cit.*, p. 145.

podiera dictara leyes que regularan diversos y variable detalles de administración, lo que haría incurrir a la ley en el vicio de “reglamentarismo”.

La aplicación de esta doctrina ha dado lugar a pronunciamientos de la propia Corte Suprema de los Estados Unidos en la que ella establece limitaciones a la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo¹².

Según Dromi, los reglamentos autorizados o de integración son los que emite el órgano administrativo por una habilitación expresa de la ley. Amplía las facultades reglamentarias mediante la autorización del Poder Legislativo.¹³ Para dicho autor, esto no significa *delegación* de la función legislativa sino que se trata de una *autorización* para completar e integrar la ley. La doctrina no cuestiona la constitucionalidad de esa habilitación toda vez que la política legislativa haya sido trazada con claridad, que sea mesurada y que se tenga presente de que se trata de un instituto de excepción¹⁴.

Es evidente que, cuando se trata de situaciones cambiantes, variables, cuyas particularidades la ley no puede prever, es válido que ella habilite expresamente a la Administración para la regulación en una materia determinada y con pautas o principios generales bien trazados en la ley.

Con relación a los reglamentos internos, que algunos autores denominan de servicio, de organización o autónomos, sostienen que ellos devienen del poder jerárquico de la autoridad administrativa y de la potestad de emitir órdenes generales. En

¹² Segundo V Linares Quintana, ob. cit., p. 153.

¹³ José Roberto Dromi, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, Editorial Astrea, 1992, p. 302.

¹⁴ José Roberto Dromi, ob. cit., p. 305.

nuestra opinión, la facultad para dictarlos proviene directamente de la ley que rige la función pública, la cual establece la obligación del subordinado de acatar las órdenes del superior que no fueren manifiestamente ilegales o ilegítimas. Va de suyo que esas órdenes pueden ser dirigidas tanto a un funcionario en particular, referida a una conducta específica, como a la generalidad o a un número indeterminado de subordinados estableciendo órdenes también de carácter general. Pero en la hipótesis de que no existiera tal ley, la autorización provendría en forma implícita del orden jerárquico, de la organización misma del Estado estructurada en la Constitución y en las leyes.

La labor del legislador consiste en el establecimiento de reglas generales, pero esas reglas no pueden contener una fijación de las circunstancias de la ejecución de la ley que pueden ser cambiantes. De ahí que sea necesario otorgar al órgano encargado de administrar la facultad de complementar la ley mediante los reglamentos, facultad en la cual entraría a jugar la discrecionalidad del órgano administrativo, discrecionalidad necesaria para la correcta aplicación de la ley.

Sin duda, como hemos dicho, debe respetarse la zona de reserva de la legislación, de manera tal que la delegación legislativa no puede versar sobre materias que sólo pueden ser reguladas por ley. Asimismo se requiere la observancia, tanto en la ley que delega como en el reglamento que se dicta, de los principios constitucionales o de disposiciones legales o los principios generales del derecho.

Hay coincidencia en que la delegación legislativa es admisible con las limitaciones mencionadas.

3. REGLAMENTOS

3.1. CONCEPTO

El reglamento es el instrumento normativo dictado por la Administración que contiene normas jurídicas generales de carácter obligatorio. La denominación utilizada en nuestro derecho positivo es más variada. Además de la denominación precisa de “reglamento”, puede llevar los nombres de “ordenanza”, “edicto”, “decreto”, “resolución”, etc.

3.2. GENERALIDAD DECRECIENTE DE LAS NORMAS

La generalidad es una característica que va decreciendo en las normas a medida que éstas van teniendo menor importancia formal y material.

En nuestro sistema, en el que la actividad legislativa consiste en la creación de normas generales, debe advertirse que la Constitución contiene normas de carácter muy general sobre todo en lo referente a las declaraciones fundamentales, a los derechos, deberes y garantías. Son un poco más concretas, pero siempre muy generales, en lo referente al ordenamiento político de la república (Parte II), teniendo mayor concreción cuando trata de la estructura y de la organización del Estado (Título 2).

La ley tiene una gran dosis de generalidad, pero sus disposiciones son más concretas que las de la Constitución, en tanto que el reglamento regula con mayor detalle las disposiciones legales, pero siempre dentro de un marco de generalidad.

El proceso culmina con la aplicación de la norma general (Constitución, ley o reglamento) a un caso concreto, en el que la generalidad se extingue.

3.3. FORMAS DE PODER NORMATIVO DE LA ADMINISTRACIÓN

Se conocen dos formas de poder normativo de la Administración: a) los reglamentos sometidos a la ley en cuanto a su contenido; b) los que tienen el mismo valor de las leyes. No nos referiremos al segundo caso, que implica la delegación legislativa que va a facultar a un órgano de la administración a dictar normas generales *con fuerza de ley*. Tal sería el caso de los decretos-leyes que no están previstos en nuestra Constitución vigente y que dentro de nuestro ordenamiento jurídico no sería posible ese tipo de delegación legislativa. Tampoco nos referimos a la polémica establecida en la doctrina sobre la conveniencia o inconveniencia de ese tipo de delegación. Consideramos que la facultad de dictar leyes no puede ser delegada.

Pero no ocurre lo mismo con la potestad otorgada al órgano administrativo para emitir reglamentos que, aunque son inferiores a la ley y están sometidas a ella (este no es el caso del decreto-ley que tiene el mismo valor de la ley), contienen normas generales de carácter obligatorio.

Se ha sostenido en la doctrina, aunque no unánimemente, que desde el punto de vista material el reglamento es un acto legislativo, un acto-regla, aunque no es una ley desde el punto de vista formal. Pero también se ha advertido que no existe igualdad entre la norma legal y la reglamentaria, ya que tienen diferente eficacia normativa.¹⁵

¹⁵ Enrique Sayagués Laso, *ob.cit.*, p. 121.

Algunos autores afirman que la potestad reglamentaria deviene de la discrecionalidad de los órganos de la administración en el ejercicio de sus facultades, sosteniendo que si los órganos administrativos tienen competencia para decidir los casos concretos según su apreciación, también pueden preestablecer normas generales para resolver el caso particular. Otros afirman que esa potestad radica en la naturaleza misma de la función administrativa, en tanto que una tercera posición señala que ella surge de la atribución expresa de competencia en los textos constitucionales.

Con respecto a la discrecionalidad como fundamento de la facultad reglamentaria, debe observarse que los órganos administrativos no solamente gozan de facultades discrecionales, sino también existen facultades regladas en las cuales la conducta de la administración está prevista detalladamente en el texto legal. Por otra parte uno de los elementos fundamentales para la validez de cualquier acto administrativo es precisamente el de la autorización legal. Sobre el punto señala Sayagués Laso que algunos autores admiten que la atribución de competencia reglamentaria no tiene por qué ser expresa pudiendo estar implícita¹⁶. Opinamos que si se trata de dictar reglamentos externos, la atribución debe ser expresa¹⁷.

Sin duda, la transferencia de la potestad legislativa hecha por el órgano al cual la Constitución le ha concedido dichas atribuciones afectaría al principio de división de los poderes ya que la actividad legislativa es una función inherente al Poder Legislativo.

¹⁶ Enrique Sayagués Laso, ob. cit., p. 135.

¹⁷ Salvador Villagra Maffiodo, *Principios de Derecho Administrativo*, Asunción, Editorial El Foro, 1981, p. 65.

Nos hemos referido a la existencia de dos aspectos dentro de la potestad de dictar normas generales por parte de la administración. Uno de ellos es la de dictar reglamentos que contienen normas generales de carácter obligatorio pero que están subordinados a la ley ya que constituyen sólo un desarrollo de la misma. El otro aspecto está vinculado a la facultad de dictar normas jurídicas, no subordinadas a la ley sino con el mismo valor de ésta, vale decir, con la misma eficacia normativa de una ley dictada por el Poder Legislativo. En el primer caso existe coincidencia en la doctrina en la posibilidad y en la necesidad de esas facultades. En el segundo, se ha generado una discusión en la doctrina por considerarse por gran parte de ella que viola el principio de división de los poderes. Debe recordarse que en nuestro país tanto la Constitución de 1940 como la de 1967 admitieron la facultad del Poder Ejecutivo de dictar decretos-leyes, vale decir decretos con el mismo valor que la ley, aunque con la posibilidad de ser revisados por el Poder Legislativo. La Constitución vigente de 1992 no contiene ninguna disposición similar, por lo que desde el punto de vista constitucional no existe otorgada dicha facultad al Poder Ejecutivo. Resta determinar si esa facultad, ante el silencio de la ley fundamental, puede ser otorgada por la ley mediante una delegación legislativa. Adelantamos nuestra opinión en el sentido negativo; en nuestro sistema constitucional el Poder Legislativo no puede delegar la potestad de dictar leyes, es decir, la de dictar normas jurídicas con el mismo valor que la ley. Sí puede habilitar o autorizar a la Administración para dictar reglamentos obligatorios subordinados a la ley.

Reiteramos que cuando hablamos de la delegación legislativa no nos referimos a aquella en la cual la ley otorga facultades al órgano administrativo para dictar en determinadas materias regulaciones *con el mismo valor que la propia ley*, como por ejemplo los decretos-leyes. Esta figura no está

admitida en la Constitución vigente por lo que descartamos esa posibilidad.

A lo que nos estamos refiriendo es a otra especie de delegación legislativa para regular detalles de una ley o bien para normar sobre materias que la ley indica, en cuyo caso nos encontraríamos ante la facultad, ya sea de dictar reglamentos de ejecución, en un caso, o bien reglamentos externos, en el otro. Ya hemos dicho que la facultad para dictar reglamentos de ejecución está establecida en la propia Constitución a favor del Presidente de la República por lo que, aún en caso de silencio de la ley, la administración puede regular los detalles para su cumplimiento.

La ley que disponga la delegación del poder de legislar al ejecutivo, en el sentido de dictar normas no subordinadas a la ley sino de un valor igual a éste, será inconstitucional por significar la delegación de poder no autorizada por la Constitución y al mismo tiempo el otorgamiento de poderes extraordinarios, no admitido por el Art. 3º de la Constitución. Como consecuencia de la inconstitucionalidad de la ley delegatoria será también inconstitucional el reglamento que se dicte en base a ella. Se analiza así la forma de delegación para determinar su adecuación a la Constitución, siendo indiferente el contenido del reglamento.

En cambio el reglamento que se dicte en base a una “habilitación” legislativa, para dictar normas *secundum legem*, en cuestiones de detalle para mejor aplicación de la ley, o en cuestiones generales dentro de una materia determinada y con una “política”, adecuadamente descripta, no será inconstitucional. Salvo que el reglamento sobrepasase los límites fijados por la ley habilitante constituyéndose así en una norma directamente ilegal, y como consecuencia inconstitucio-

nal al violar el orden de prelación de las normas establecido en el Art. 173 de la Constitución.

3.4. CLASES DE REGLAMENTOS

A los efectos de determinar las posibilidades o las necesidades de delegación, autorización o habilitación legislativa, es menester individualizar y distinguir diversas clases de reglamentos. Existen múltiples clasificaciones que parten de diferentes criterios, pero nos detendremos en algunas clasificaciones que se relacionan directamente con los vínculos entre el reglamento y la ley. Así, se distinguen los reglamentos subordinados, los autónomos y los delegados. Los primeros, también llamados de ejecución, desarrollan los detalles de una ley específica y se hallan por ende estrechamente vinculados a dicha ley. Los reglamentos autónomos son aquellos que, para algunos autores, puede dictar la Administración en virtud de competencias que directamente le otorga la constitución, independientemente de que exista o no ley. En cuanto a los reglamentos delegados su potestad proviene de la delegación que realiza el Poder Legislativo a favor de la Administración para dictar los reglamentos¹⁸. Para Sayagués Laso, los poderes atribuidos al Poder Legislativo no pueden delegarse, pero admite la hipótesis de la extensión o ampliación por la ley de la competencia reglamentaria de la administración¹⁹.

Villagra Maffiido clasifica los reglamentos en: a) reglamentos internos, b) reglamentos externos y c) reglamentos de ejecución. Los primeros contienen normas de conducta para los agentes de la Administración, se dirigen a los mismos y son obligatorias para ellos. Los reglamentos externos, por el contrario, se dirigen a la generalidad de los habitantes y les

¹⁸ Enrique Sayagués Laso, ob. cit., Tomo I, p. 128.

¹⁹ Enrique Sayagués Laso, ob. cit., Tomo I, p. 128.

imponen mandatos, obligaciones y prohibiciones que deben ser acatados; pueden llevar los nombres de reglamentos, ordenanzas, edictos, decretos o resoluciones; pero, enseña el referido jurista que a lo que hay que atenerse es al contenido y no a la denominación. Si el acto contiene mandatos dirigidos a la generalidad de los habitantes, ya sea de todo el país o de una determinada circunscripción territorial o para materias determinadas, ello constituye un reglamento externo. En lo que respecta al reglamento de ejecución es aquél que detalla y explica el texto legal y establece los medios para su cumplimiento. Como bien señala Villagra Maffiodo, todos los reglamentos ejecutan la ley, pero el de ejecución lo hace en forma más notoria y estricta y agrega que el reglamento de ejecución no puede crear obligaciones o prohibiciones nuevas o extender o agravar las establecidas en la ley²⁰. Debe señalarse que para esta clase de reglamentos, los de ejecución, la Constitución autoriza al Presidente de la República de conformidad al Art. 238, inc. 3) que dispone entre los deberes y atribuciones de quien ejerce la presidencia de la República “participar en la formación de la leyes de conformidad con esta Constitución, promulgarlas y hacerlas publicar, *reglamentarlas* y controlar su cumplimiento”.

Evidentemente, para dictar reglamentos, como para cualquier acto administrativo, se requiere la autorización legal correspondiente, vale decir que esa potestad esté establecida en la Constitución o en las leyes.

Para algunos autores la potestad de dictar reglamentos internos surge de la naturaleza misma del poder de administrar que tiene el Presidente de la República o los órganos que se encuentran en función administrativa, vale decir que provendría del mismo orden jerárquico que se establece en la

²⁰ Enrique Sayagués Laso, ob. cit., Tomo I, p. 26.

administración. De todas maneras la Ley 1626/00 consagra el deber de obediencia por parte del funcionario público y en ese deber estaría comprendido todo tipo de órdenes, que no fueren manifiestamente ilegítimos, tanto las órdenes individuales dictadas mediante actos administrativos individuales como las órdenes de carácter general dictadas a través de actos administrativos generales, los reglamentos internos.

El problema surge cuando analizamos los reglamentos externos, ya que el carácter obligatorio de sus disposiciones tiene que fundarse en una norma superior, sea la ley o la propia Constitución. Esta última nada expresa al respecto, por lo que sería necesario que la ley autorizara a dictar el reglamento externo. Tiene que existir una autorización legislativa, lo cual consistiría precisamente en una delegación de potestad.

De ahí surge la cuestión referente a la posibilidad de esa delegación de poder en el ámbito de nuestro ordenamiento constitucional. Sobre el punto señala Villagra Maffiodo: “Aplicando rigurosamente el principio según el cual las funciones públicas son indelegables salvo expresa autorización de la norma superior, serían nulos y de ningún valor no solamente los edictos que dictan los órganos de policía de seguridad sino también las resoluciones del Banco Central que reglamentan el régimen monetario, crediticio y bancario, las del Ministerio de Industria y Comercio fijando precios, cupos, etcétera y en general los reglamentos dictados por delegación legislativa sin expresa autorización constitucional”.

“Ante la eventualidad de tamaño desmoronamiento jurídico, la solución que se requiere del jurista no puede ser la rigurosamente formalista sino otra que concilie los principios constitucionales con las exigencias del bien común y la razón suprema de la permanencia y seguridad del ordenamiento

jurídico. En este afán puede recurrirse a la prescripción del Art. 40 CN que prohíbe a todo poder estatal otorgar a otro poder las llamadas *facultades extraordinarias* por las cuales “la vida, la libertad, el honor y la propiedad de las personas queden a su arbitrio”. A *contrario sensu*, estaría permitida la delegación legislativa al P. Ejecutivo o a sus órganos, dentro de *materias definidas y limitadas*. Podría argüirse que no basta que la delegación de una función pública no está prohibida sino que debe estar expresamente autorizada (si no, cualquier órgano estatal podría delegar sus funciones so pretexto de que no le está prohibido hacerlo). Sin negar la fuerza de este argumento, hay que confesar que no hay otro argumento que el expuesto para apoyar la constitucionalidad de los reglamentos delegados en nuestro Derecho público vigente.” El referido jurista admite así la posibilidad, utilizando el argumento *a contrario sensu*, de que esté permitida la delegación legislativa dentro de *materias definidas y limitadas*²¹.

Hay que advertir que si bien para gran parte de la doctrina, el acto reglamentario, creador del reglamento, constituye un acto cuasi legislativo porque en su sentido material contiene normas generales de carácter obligatorio, sin embargo en el orden de prelación de leyes consagrados en el Art. 137 de la Constitución tiene una jerarquía inferior a la ley y por lo tanto se halla sometida a la misma y difiere así de la ley por su valor normativo.

Se ha señalado que la atribución reglamentaria a la administración es de suma importancia dada su extensión misma, al punto que, en lo referente a la regulación normativa de la actividad social, la actividad reglamentaria es cuantitativamente mucho más extendida que la actividad legislativa propiamente dicha. Señalan García de Enterría y

²¹ Sayagués Laso, Enrique, *ob. cit.*, p. 66.

Tomás – Ramón Fernández que no hay “posibilidad alguna de gobernar una sociedad como la actual, cuyas interrelaciones son cada vez mas complejas y sutiles, sin una Administración que asegure el mantenimiento de su supuestos básicos comunes y que disponga para ello de una extensa gama de poderes, uno de los cuales ha de ser, sin duda, según la experiencia universal, tan lejos ya de las razones circunstanciales del “principio monárquico” en que comenzó justificándose, la potestad reglamentaria”²².

Respecto del fundamento de la potestad reglamentaria, los autores citados no la reconocen como un poder propio e inherente de la Administración, sino sostienen que esa potestad o poder reglamentario se sustenta en los poderes otorgados por la Constitución y que si la ley fundamental no precisare nada al respecto, “habría que explicar la titularidad del poder reglamentario en el Ejecutivo en la existencia de una costumbre constitucional inequívoca”²³.

Parte de la doctrina afirma que la facultad reglamentaria corresponde a la administración como consecuencia de facultades inherentes a la misma (principio monárquico). Otra opinión señala sobre la complejidad del proceso de formación de la ley, la cual sumada a la imposibilidad de prever todas las contingencias en la norma legislativa torna práctico otorgar esa regulación de detalle a la administración, con mayor idoneidad técnica para regular esos detalles²⁴.

²² Eduardo García de Enterría, y otro, *Curso de Derecho Administrativo I, Conceptos y Principios fundamentales del Derecho de Organización*, Madrid- Barcelona, Editorial Marcial Pons, Octava Edición, 1997, p. 171.

²³ Eduardo García de Enterría, y otro, ob.cit., p. 172.

²⁴ Manuel María Díez, , ob. cit., p. 109.

Se sostiene en la doctrina la existencia de una categoría de reglamentos como los llamados autónomos, independientes o constitucionales los cuales no requerirían delegación legislativa alguna porque emanarían de facultades establecidas en la Constitución. Se trataría de reglamentos dictados en lo que podría denominarse “zona de reserva de la administración”²⁵.

Algunos autores señalan que la actividad legislativa consiste en la creación de normas “nuevas”, normas innovadoras, novedosas, es decir “derechos o deberes que hasta entonces no estaban contenidos en el orden jurídico vigente”. Expresan que no habría así actividad legislativa cuando se reglamenta una norma o se dictan disposiciones nuevas de acuerdo con otras preexistentes que han surgido de la legislación²⁶.

Refiriéndose a la denominación utilizadas en la doctrina de “legislación en sentido formal”, cuando se dicta una ley, y “legislación en sentido material”, cuando se dictan normas generales y obligatorias, sin forma de ley, (ordenanzas, reglamentos, etc.), señala Bidart Campos, “¿Cómo conciliar entonces, la tesis divisoria cuando se asigna al órgano ejecutivo —en estados donde la constitución le veda asumir funciones legislativas— la facultad de dictar reglamentos generales o decretos reglamentarios, que para la teoría criticada revisten índole substancial de ley? En cambio, si ceñimos la función legislativa a la que produce normas con categoría de derecho nuevo, toda reglamentación que se limita a ejecutar una ley o a producir normas no originales ni creadoras de situaciones nuevas, carece de contenido material legislativo, aunque tenga carácter general y obligatorio, con lo que el órgano ejecutivo se emplaza en un plano mediato de producción jurídica. Salvada

²⁵ Miguel S. Marienhoff, ob. cit., Tomo I, p. 241.

²⁶ German S. Bidart Campos, ob. cit., Tomo I, p. 706.

así la naturaleza no legislativa de tales actos, el principio divisorio se mantiene incólume, al no asignar a la competencia del poder ejecutivo la emisión de normas con carácter material de ley. Y vice versa, los denominados decretos reglamentarios, ordenanzas administrativas, etc., votados algunas veces por cuerpos legislativos, tampoco tienen calidad de leyes, porque no crean situaciones nuevas²⁷.

Para el citado autor, los reglamentos que dicta el poder ejecutivo para ejecutar las leyes del Congreso, lo que nosotros denominamos reglamentos de ejecución, constituyen el ejercicio de una actividad subordinada a la legislativa que impide equiparar el decreto reglamentario a la ley, no implican actividad legislativa en sentido substancial porque no crean "derecho nuevo", solo ejecutan la ley. De ahí que el decreto reglamentario no puede originar situaciones no previstas en la ley, no puede ir más allá de la ley ni restringirla²⁸. Señala que esos reglamentos son actos administrativos, siguiendo la opinión de Bielsa, pero advierte que, de acuerdo a la jurisprudencia de la Corte Suprema de su país, el decreto reglamentario dictado por la autoridad competente y en uso de facultades constitucionales, forma parte de la ley misma²⁹. El sentido de esta expresión se presta a confusión puesto que el reglamento de ejecución no es una extensión de la ley sino un instrumento normativo diferente que contiene un desarrollo de la ley y por lo tanto está subordinado a la misma.

4. LÍMITES DE LA POTESTAD REGLAMENTARIA

La competencia. Ya nos hemos referido a las distintas clases de reglamentos y en particular al reglamento de ejecución

²⁷ German S. Bidart Campos, ob. cit., Tomo I, p. 707.

²⁸ German S. Bidart Campos, ob. cit., Tomo I, p. 751.

²⁹ German S. Bidart Campos, ob. cit., Tomo I, p. 752.

cuya facultad para dictarlo, por disposición constitucional, le corresponde al Presidente de la República. En lo que hace al reglamento interno, también hemos señalado que le compete dictar a la autoridad administrativa que tenga subordinados a su cargo. En cuanto al reglamento externo, que contiene disposiciones obligatorias para los particulares, la competencia para dictarlo debe provenir de una norma superior, la Constitución o la ley a las cuales se subordina. En esta clase de reglamentos la potestad para dictarlos no es independiente de la ley. Tampoco es independiente de la ley el reglamento interno ni el de ejecución, pero la facultad para dictarlos se halla en la propia Constitución, para el último, o se halla implícita en la misma estructura jerárquica de la organización administrativa creada por una norma superior.

Debe recordarse e insistirse que se trata de una regulación secundaria y que por ello no tiene el mismo rango que la ley sino que está subordinada a ella. Señalan García de Enterría y Tomás- Ramón Fernández, quienes denominan “remisión normativa” a este tipo de delegación, que “la remisión debe contener una expresión de contenido delimitado y, cuando suponga entregar a la decisión reglamentaria regulaciones de fondo, la enunciación de los criterios y principios con los cuales puede llegarse a ella; no sería válido, pues, una simple entrega formal, que sería mas bien una simple deslegalización que una remisión,...”³⁰.

Esta remisión o delegación, sí es necesaria cuando se trata de reglamentos externos los cuales van a ser obligatorios para los particulares. Dicha obligatoriedad, de acuerdo con el precepto constitucional en virtud del cual “Nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordena ni privado de lo que ella no prohíbe” (Art. 9) surge solamente de la ley o en su defecto del

³⁰ German S. Bidart Campos, ob. cit., p. 264.

reglamento dictado por la autoridad administrativa a la cual la ley le ha otorgado esa facultad de dictar normas obligatorias. En esos casos, como hemos dicho, la ley tiene que establecer principios de regulación o eventualmente otorgar facultad para regular reglamentariamente determinados puntos de la materia que ya está regulada legalmente, aunque en forma más general.

En cuanto al *contenido*, los reglamentos de ejecución o los reglamentos internos tienen una mayor vinculación a la ley ya que la autoridad administrativa debe limitarse al desarrollo de la ley que va a ejecutar, sin modificarla ni alterar su letra ni su espíritu.

Los reglamentos externos también se encuentran sometidos a la ley, pero ésta le otorga a la autoridad administrativa mayor amplitud y discrecionalidad para regularla, siempre dentro de un marco que la ley le fija y en la materia que la ley le señala, por lo que el vacío legislativo en una determinada materia no autoriza a la Administración a colmarlo por vía reglamentaria. Debe advertirse que todos los tipos de reglamentos, en mayor o menor medida, están vinculados a la ley.

Se ha señalado que, aparte de los límites establecidos en la ley que el reglamento no puede sobrepasar, se encuentran el respeto a *los principios generales del Derecho y la interdicción de la arbitrariedad*. (García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, p. 186). Esta es una cuestión vinculada a toda la actividad normativa del Estado, tanto en lo que respecta a las leyes como a los reglamentos. La Constitución consagra la obligación de los órganos del Estado de someterse a la ley; en su Artículo 257 dispone: “Los órganos del Estado se subordinan a los dictados de la ley.....” El término “ley” está tomado en su sentido lato, comprensivo de la norma jerárquicamente superior,

la Constitución, a la cual se someten las todas las normas secundarias que se “sancionan en su consecuencia” conforme lo dispone el Artículo 137, que consagra el principio de la supremacía de la Constitución. Ésta a su vez contiene en su Parte I la consagración de principios fundamentales, derechos, deberes y garantías que no pueden ser desconocidos por la norma secundaria.

En cuanto a la *materia reglamentaria*, debe recordarse que la habilitación o delegación legislativa que otorgue al órgano de la administración la potestad de dictar reglamentos debe ceñirse a las actividades en que normalmente interviene la Administración; está excluida la reglamentación de materias ajenas a ella como ser las relativas al derecho privado³¹.

Se requiere que estos límites estén fijados en la ley que autoriza y por lo menos debe fijarse una política o un standard inteligible, pero en todos los casos se ha convenido en que se trata de regulaciones subordinadas a la ley y dentro de límites más o menos estrechos que la propia ley fija.

Corresponde advertir que, en cualquiera de los casos, tanto en el de reglamento de de ejecución como en el de reglamento externo, se trata de un desarrollo de la ley que, como bien se ha señalado, constituye un concepto jurídico indeterminado. Pero lo que ocurre es que el desarrollo de la ley es una cuestión de grados porque una cosa es regular la ley a los efectos de la ejecución detallada de la misma que constituiría en materia del reglamento de ejecución para el cual no se requeriría delegación legislativa ya que la facultad está dada por la propia Constitución. Pero otra cosa distinta sería la remisión por la ley para la regulación por la administración en determinadas

³¹ Conf. Eduardo García de Enterría y otro; ob. cit., p. 191; Dromi, José Roberto, ob. cit , p. 293.

materias. Reitero, que este sería un problema de interpretación y de grados del desarrollo de la ley que, si bien es un concepto jurídico indeterminado, es determinable en el caso concreto³².

Nos hemos referido anteriormente a las limitaciones de la delegación de la potestad legislativa, entre ellas la necesidad de establecer un ámbito determinado y la necesidad de que la ley que delega establezca los principios básicos sobre los cuales se va a regular a través del reglamento, como así también el deber de respetar la zona de reserva de la ley.

No debe olvidarse que el sistema constitucional paraguayo instituye un régimen presidencialista y no parlamentarista, así mismo que es muy distinta la delegación del poder para hacer la ley, de la autorización al Poder Ejecutivo para regular pormenores y detalles para el mejor cumplimiento de aquella.

La posibilidad de la delegación legislativa, en esos términos, ha sido admitida en el derecho comparado³³.

5. LA RESERVA DE LA LEY

Afirma Dromi que el Congreso puede dictar leyes sobre cualquier función de la Administración. La función pública, la organización y el funcionamiento administrativo interno, etc. Expresa el citado autor que "la regulación legislativa de la actividad administrativa comprende muchos aspectos de la organización y funcionamiento administrativos, v. gr., leyes de ministerios, contabilidad, obras públicas, procedimiento administrativo, estatuto del personal civil, demandas contra la

³² García de Enterría, ob.cit., p. 267.

³³ Miguel S. Marienhoff, ob.cit., Tomo I, p.247.

Nación, procedimiento impositivo, etc"³⁴. Este autor sostiene que no existe zona de reserva administrativa que no pueda ser regulada por la ley³⁵.

Fuera de la zona de reserva de la ley, muchas materias pueden ser reguladas por el reglamento toda vez que exista la habilitación constitucional o legislativa. Si la Constitución autoriza al Presidente de la República a reglamentar las leyes, aquel puede hacerlo aunque la ley a ser reglamentada no disponga nada al respecto. Este es el caso de los reglamentos de ejecución.

Hay autores que cuestionan el principio según el cual existe una gran discrecionalidad y autonomía en el órgano legislativo para legislar, el cual podría regular por ley sobre cualquier materia. Estos autores señalan que existen zonas en las cuales no es posible establecer una regulación por medio de la ley; así como hay zonas de reserva de la ley y zonas de reserva de la jurisdicción, existen zonas de reserva de la administración.

Debe advertirse que la Constitución atribuye al Congreso potestades de carácter muy amplio, incluso la de "dictar leyes para la organización de la administración de la República, para la creación de entes descentralizados y para el ordenamiento del crédito público" (Artículo 202, inc. 12). Esta disposición amplía considerablemente el ámbito de la legislación y reduce el de la administración ya que la ley, como establece el citado artículo, puede legislar en materia de organización de la administración a pesar de que la propia Constitución atribuye al Presidente de la República la potestad de dirigir la administración general del país (Artículo 238, inc. 1). Evidentemente la posibilidad de dictar reglamentos autónomos, en materia de administración,

³⁴ José Roberto Dromi, *ob. cit.*, Tomo I, p. 98.

³⁵ José Roberto Dromi, *ob. cit.*, Tomo I, p. 97.

fundada en la posible facultad implícita acordada por la Constitución es de difícil aplicación en nuestro derecho. Reiteramos que la facultad concedida expresamente por la Constitución al Presidente de la República se limita, en el caso que nos ocupa, al reglamento de ejecución. También por las razones que hemos expuesto anteriormente la administración tiene la facultad para dictar reglamentos internos, pero cuando se trata de otro tipo de reglamento, como el reglamento externo que va a contener mandatos y prohibiciones de carácter administrativo para la generalidad de los habitantes se va a requerir autorización legislativa. Así lo enseña el distinguido jurista nacional Salvador Villagra Maffiodo, quien expresa: "Consecuencia necesaria del principio consagrado en la Constitución es que el Poder Ejecutivo y sus órganos no pueden crear obligaciones y prohibiciones sino por expresa autorización legislativa. Hay en ello una verdadera delegación de poder y es por ende también apropiado el nombre de reglamentos delegados, que suele darse a los que de este modo se dictan"³⁶.

Coincidimos en que la actividad legislativa tiene límites y que no puede hablarse de omnipotencia legislativa ni puede dicha actividad violar las zonas de reserva que corresponden a las demás funciones del Estado, pero consideramos que las normas obligatorias sólo pueden emanar de los poderes de la ley o de su delegación.

En el derecho norteamericano se ha señalado que "la línea de demarcación entre las funciones esencialmente legislativas que, de acuerdo con la Constitución, deben ser ejercidas por el Congreso y aquellas que pueden ser delegadas a la rama administrativa del gobierno, es muy vaga, fluctuante y difícil de discernir"³⁷.

³⁶ Salvador Villagra Maffiodo, ob. cit., p. 65.

³⁷ Segundo V. Linares Quintana, ob. cit., p. 171.

6. LA REGULACIÓN POR LEY EN NUESTRA CONSTITUCIÓN

Nuestra Constitución contiene muchas disposiciones en las cuales remite a la ley la reglamentación de derechos o la regulación de organismos del Estado, lo cual forma parte de la “reserva de la ley”.

En primer lugar, el Artículo 3° de la Constitución consagra el principio de la prohibición del otorgamiento de facultades extraordinarias a otro poder ni a persona alguna individual o colectiva. Este es el principio general que restringe entre otras, la actividad legislativa.

Existen varias materias en la Parte I, Título II en que se remite a la ley su reglamentación. Así, el Artículo 4 que regula el derecho a la vida dispone que “la ley reglamentará la libertad de las personas para disponer de su propio cuerpo sólo para fines científicos o médicos”; el Artículo 8 dispone la regulación por ley en lo referente a la protección ambiental y los delitos ecológicos; el Artículo 10 reserva a la ley la posibilidad de establecer cargas sociales en favor del Estado; el Artículo 11 sobre la privación de la libertad física; el Artículo 17, incisos 3 y 4 sobre derechos procesales; el Artículo 24 sobre libertad religiosa e ideológica; el Artículo 28 sobre la regulación del derecho a la información; el Artículo 30 sobre el acceso al espectro electromagnético; el Artículo 31 sobre la regulación de los medios de comunicación del Estado; el Artículo 32 sobre la libertad de reunión y manifestación; el Artículo 36 sobre la inviolabilidad del patrimonio documental y la comunicación privada; el Artículo 39 sobre la reglamentación por ley del derecho a la indemnización justa y adecuada; el Artículo 41 sobre el derecho al tránsito y a la residencia y la reglamentación por ley de las migraciones; el Artículo 42 sobre la colegiación

profesional; el Artículo 44 sobre la creación de tributos; el Artículo 51 sobre el régimen del matrimonio y de las uniones de hecho; el Artículo 53 sobre la ayuda familiar; el Artículo 59 sobre el régimen del bien de familia; el Artículo 70 sobre programas de bienestar social; el Artículo 71 sobre la reglamentación de la producción y el uso medicinal de las sustancias estupefacientes y demás drogas peligrosas; el Artículo 79 sobre la creación de universidades públicas o privadas y la determinación de profesiones que requieren títulos universitarios; el Artículo 80 sobre la constitución de fondos para becas; el Artículo 83 sobre las exoneraciones y estímulos para objetos y actividades referentes a la difusión cultural y la educación; el Artículo 86 sobre la protección del trabajo; el Artículo 91 sobre descansos y vacaciones así como tareas insalubres; el Artículo 92 sobre la retribución del trabajo; el Artículo 95 sobre la seguridad social; el Artículo 98 sobre el ejercicio del derecho de huelga; el Artículo 101 sobre las carreras de los funcionarios públicos; el Artículo 102 sobre los derechos laborales de los funcionarios públicos; el Artículo 103 sobre el régimen de jubilaciones en el funcionario público; el Artículo 109 sobre la expropiación; el Artículo 110 sobre derechos de autor y de propiedad intelectual; el Artículo 111 sobre regulación del derecho de opción preferencial en ventas de empresas públicas; el Artículo 112 sobre regulación del régimen económico de los hidrocarburos y otros minerales del dominio del Estado, el Artículo 116 sobre expropiación de latifundios improductivos; el Artículo 121 sobre la reglamentación del referéndum legislativo; el Artículo 123 sobre la iniciativa popular, el Artículo 125 sobre la reglamentación de la Constitución y el reglamento de los partidos y movimientos políticos, el Artículo 129 sobre el servicio militar obligatorio; el Artículo 131, 132, 133, 134 sobre las garantías constitucionales (Inconstitucionalidad, Hábeas Corpus, Amparo).

En la Parte II, Título I, la Constitución exige la participación legislativa en diversas materias. Así el Artículo 148 inciso 4, en la definición de la buena conducta para la obtención de la nacionalidad paraguaya por naturalización; el Artículo 134, sobre las normas sobre adquisición, readquisición, opción de la nacionalidad y suspensión de la ciudadanía; el Artículo 155, sobre adquisición de inmuebles para sedes diplomáticas de Estados extranjeros; el Artículo 157, sobre la fijación de los límites de la capital de la República; el Artículo 158 sobre la creación de servicios nacionales en los departamentos y municipios, el Artículo 159, sobre la creación de departamentos y municipios; el Artículo 160 sobre constitución y funcionamiento de regiones; el Artículo 161, sobre la composición y funciones de las juntas departamentales; el Artículo 164, sobre los recursos y rentas de la administración departamental; el Artículo 168, sobre atribuciones de las Municipalidades; el Artículo 161, sobre las categorías y regímenes de las municipalidades; el Artículo 163, sobre organización de las Fuerzas Armadas; el Artículo 174, sobre la calificación de delitos y faltas de carácter militar; el Artículo 175, sobre la organización de la policía nacional y de otros cuerpos de policía; el Artículo 179, sobre la creación de tributos.

El Título II de la Parte II, que se refiere a la estructura y organización del Estado contiene también varias disposiciones en las cuales se encomienda a la actividad legislativa la regulación de determinadas materias. El Artículo 193, sobre la participación de la mayoría y minoría en las interpelaciones; el Artículo 195, sobre las sanciones por el incumplimiento de la obligación de comparecer ante las comisiones conjuntas de investigación de las Cámaras de Congreso; el Artículo 202, referentes a los deberes y atribuciones del Congreso; el Artículo 203, sobre la iniciativa popular y la iniciativa de la Corte Suprema de Justicia; el Artículo 221, sobre el aumento de la

cantidad de diputados; el Artículo 240, sobre el número y funciones de los Ministros de Poder Ejecutivo; los Artículos 244, 245 y 246, sobre la Procuraduría General de la República; el Artículo 253, sobre el funcionamiento del Jurado de Enjuiciamiento de Magistrados; el Artículo 256, sobre la forma de los juicios; el Artículo 259, sobre los deberes y atribuciones de la Corte Suprema de Justicia; el Artículo 263, sobre incompatibilidades del Consejo de la Magistratura; el Artículo 264, sobre los deberes y atribuciones del Consejo de la Magistratura; el Artículo 265, sobre el Tribunal de Cuentas y sobre la Escuela Judicial; el Artículo 266 y 268, sobre el Ministerio Público, el Artículo 272, sobre la creación de la Policía Judicial, los Artículos 274 y 275, sobre la Justicia Electoral; los Artículos 279, y 280, sobre el Defensor del Pueblo, el Artículo 283, sobre los deberes y atribuciones del Contralor General de la República y el Artículo 287, sobre la regulación de la organización y funcionamiento de la Banca Central del Estado.

7. ÓRGANOS CON POTESTADES PARA DICTAR REGLAMENTOS EXTERNOS

Entre los órganos con potestades para dictar reglamentos externos en nuestro derecho podemos citar a las Municipalidades, a las cuales el Artículo 168 de la Constitución les faculta para dictar ordenanzas, reglamentos y resoluciones con arreglo a la ley. En tal sentido, la Ley N° 1294/87, Ley Orgánica Municipal, regula esa facultad estableciendo principios concretos en el artículo 48 así como en los artículos 18, 39 y siguientes.

Por su parte la Ley N° 222/93, Ley Orgánica Policial faculta a la Policía Nacional a dictar reglamentos y edictos para el cumplimiento de sus fines (Art. 6. inc. 18). El Ministerio de

Industria y Comercio en virtud del artículo 2 inc. c) e i) de la Ley N° 904/63 modificado por Ley N° 2961/06 tiene también facultades para dictar reglamentos externos.

Lo mismo puede decirse de la Ley N° 2426/04 que atribuye a SENACSA (Servicio Nacional de Calidad y Salud Animal) a dictar reglamentaciones sobre la materia de su competencia (Art. 2 y Art. 8 inc c). Igualmente el SENAVER (Servicio Nacional de Calidad y Sanidad Vegetal y de Semillas) tiene similares facultades en el Art. 9 inc c) de la Ley N° 2459/04. Así también CONATEL (Comisión Nacional de Telecomunicaciones) puede dictar regulaciones sobre la materia de su competencia en virtud del artículo 16 inc a) de la Ley N° 642/95.

BIBLIOGRAFÍA

BIDART CAMPOS, Germán S., “Derecho Constitucional”, Buenos Aires, 1969, Ed. Ediar.

BIELSA, Rafael, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Ed. J. Lajouane y Cia., 1939, Tercera edición.

BIELSA, Rafael, “Derecho Constitucional”, Buenos Aires, Ed. Desalma, 1959.

DIEZ, Manuel María, “Manual de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Ed. Plus Ultra, 1996.

DROMI, José Roberto, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Ed. Astrea, 1992.

DROMI, José Roberto, “Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo, “Lecciones de Derecho Administrativo 1, Conceptos y Principios Fundamentales del Derecho de Organización”, Madrid- Barcelona, Ed. Marcial Pons, 2001.

GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, Fernández, Tomás- Ramón, “Curso de Derecho Administrativo”, Madrid, Ed. Civitas S.A., Octava edición, 1997.

LAUBADÈRE, André de, Venezia, Jean-Claude, Gaudemet, Yves, “Traité de Droit Administratif”, París, Ed. L.G.D.J., 1996, 14^e édition.

LINARES QUINTANA, Segundo V., “Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado”, Buenos Aires, Ed. Alfa, 1963.

MARIENHOFF, Miguel S., “Tratado de Derecho Administrativo”, Buenos Aires, Ed. Abeledo-Perrot, 1990, Segunda edición actualizada.

PARADA, Ramón, “Derecho Administrativo”, Madrid- Barcelona, Ed. Marcial Pons, Quinta Edición, 1991.

SAYAGUÉS Laso, Enrique, “Tratado de Derecho Administrativo”, Montevideo, Ed. Martín Bianchi Altuna, 1959.

VILLAGRA MAFFIODO, Salvador, “Principios de Derecho Administrativo”, Asunción, Ed. El Foro, 1981.