

Para ver aviso legal de clic en el siguiente Hipervínculo
(NECESITA CONEXIÓN A INTERNET)
<http://cijulenlinea.ucr.ac.cr/condicion.htm>

INFORME DE INVESTIGACIÓN CIJUL

TEMA: EL REGLAMENTO DENTRO DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO COSTARRICENSE

RESUMEN: En el presente informe de investigación se analiza el reglamento y su orden jerargico dentro de las fuentes del Derecho en general, además de su concepto y características, determinándose así su función dentro del ordenamiento jurídico y sus limitaciones, lo anterior desde el punto de vista de la doctrina y los criterios de la Procuraduría General de la República.

Índice de contenido

| | |
|--|---|
| 1DOCTRINA..... | 1 |
| a)Fuentes del derecho Administrativo en general..... | 1 |
| La Ley, el decreto-ley y el decreto con fuerza de Ley..... | 2 |
| Existencia de estas fuentes en la actual institucionalidad. . | 2 |
| Vigencia y derogación de estas normas..... | 3 |
| Las leyes administrativas..... | 3 |
| Los tratados internacionales como fuentes del derecho administrativo..... | 3 |
| La jurisprudencia administrativa: concepto, importancia y órganos que la establecen..... | 4 |
| Reglamentos, ordenanzas, D.S., resoluciones, circulares, ordenes internas, instrucciones y costumbres como fuentes del derecho administrativo..... | 4 |
| b)Generalidades en cuanto a los Reglamentos..... | 5 |
| c)Los Reglamentos de ejecución..... | 5 |
| d)Los reglamentos jurídicos..... | 6 |
| 2JURISPRUDENCIA..... | 8 |
| a)Sobre los reglamentos en general y su orden jerárquico..... | 8 |

1 DOCTRINA

a) Fuentes del derecho Administrativo en general

[CALDERA DELGADO]¹

"La importancia y categoría preeminente de la Constitución Política y actas constitucionales, como así mismo de algunos decreto-leyes tales como los N° 1, 128, 527, 573 y 788 que son materialmente verdaderas Actas Constitucionales, radica en que organizan el Estado, le dan forma republicana, carácter unitario y radican la soberanía en la Nación, Estado, configuran la Administración y la sujetan a los principios de legalidad, de control y de responsabilidad; consagran la jerarquía y el nombramiento, movilidad y remoción de los funcionarios de acuerdo con el Estatuto Administrativo (Art. 72, atribución 7° C.P del E. de 1925).

La Ley, el decreto-ley y el decreto con fuerza de Ley

"Según el Art. 1° del Código Civil "La ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite" La ley es, en esencia, aquella norma preeminente -sólo subordinada a la Constitución- que desarrolla "inicialmente" aquellas materias consagradas constitucionalmente como del "dominio de la ley" o "de la reserva legal" y que, en su elaboración, se sujeta al procedimiento indicado en la Constitución. Por el contrario, los decretos leyes son formalmente actos administrativos, pero substancialmente legislativos, en el sentido que regulan materias propias de la reserva o del dominio de la ley, dictados sin participación alguna del Congreso o Parlamento durante períodos de interrupción de la vigencia de la institucionalidad consagrada por el ordenamiento constitucional. El decreto con fuerza de ley constituye, en la forma, un acto administrativo que regula materias propias de la ley, en virtud de una habilitación expresa del Parlamento en favor del Poder Ejecutivo y que, a diferencia de los decretos leyes, suponen normalidad constitucional plena. Fueron consagrados, en la reforma del año 1970, al Art. 44 de la

Constitución de 1925.

Existencia de estas fuentes en la actual institucionalidad

Junto a las leyes anteriores al 11 de Septiembre de 1973, en la actual institucionalidad se dictan decretos leyes y numerosos decretos con fuerza de ley; estos últimos tienen lugar cuando la Junta de Gobierno delega atribuciones legislativas en el Presidente de la República, lo que es de todo punto de vista regular, dado que el N° 15 del Art. 44 de la C.P. de 1925 se encuentra vigente.

Vigencia y derogación de estas normas

Tanto a las leyes como a los decretos leyes y a los decretos con fuerza ley se les reconoce, en general, igual valor; por consiguiente un decreto ley y también un decreto con fuerza de ley pueden modificar, derogar y substituir a una ley. En cuanto a la entrada en vigencia como a la derogación de estas normas hay que atenerse a lo dispuesto en los Arts. 7°, 52 y 53 del Código Civil.

Las leyes administrativas

Reciben esta denominación aquellas leyes que se refieren a la creación, modificación o supresión y fusión de Servicios Públicos, a la competencia de los mismos, a su funcionamiento, al régimen jurídico del personal y de sus emolumentos, al de sus bienes, al control de la actuación administrativa y a la responsabilidad de la Administración. Las leyes administrativas rigen, por lo general, in actum y no admiten una interpretación extensiva ni analógica.

Los tratados internacionales como fuentes del derecho administrativo

Todo tratado internacional tiene dos aspectos desde los cuales se

puede considerar su obligatoriedad; uno de ellos es en el plano de la comunidad internacional entre las partes que lo han suscrito, ratificado y canjeado y, el otro, desde el ámbito interno, donde constituye una ley de la República luego de su promulgación y publicación en el Diario Oficial. Si sus disposiciones afectan, de cualquier manera que se sea, a la Administración, el tratado será fuente legal del Derecho Administrativo, aun más, tiene mayor fuerza obligatoria que la de las leyes (Ver Constitución Francesa de 1958).

La jurisprudencia administrativa: concepto, importancia y órganos que la establecen

El inciso final del Art. 69 de la ley N° 10.336/64, orgánica de la Contraloría General de la República expresa: "Sólo las decisiones y dictámenes de la Contraloría General de la República serán los medios que podrán hacerse valer como constitutivos de la jurisprudencia administrativa en las materias a que se refiere el Art. 1º,"

Se denomina jurisprudencia a la serie de sentencias o de dictámenes emanados de los tribunales de justicia y de los órganos administrativos especialmente habilitados para precisar el sentido y alcance de una ley y, en general, de las normas positivas. Al respecto hay que tener en cuenta lo expresado por el Art. 3º, inciso 2P, del Código Civil que dice: "las sentencias judiciales no tienen fuerza obligatoria sino respecto de las causas en que actualmente se pronunciaren".

Dentro de los órganos administrativos la jurisprudencia más relevante es, sin lugar a dudas, la que, en forma de dictámenes, emite la C.G. de la R.

Reglamentos, ordenanzas, D.S., resoluciones, circulares, ordenes internas, instrucciones y costumbres como fuentes del derecho administrativo

De todas las fuentes citadas, con la sola excepción de la costumbre, podemos señalar dos características comunes; la primera, que ellas emanan de la jerarquía administrativa y, la segunda, que sus efectos tienen fuerza obligatoria interna dentro de la Administración.

La costumbre es una fuente importante que se gesta por prácticas administrativas reiteradas durante largo tiempo; las que se ejecutan en la convicción de dar cumplimiento a una obligación legal, ej.: los decretos y resoluciones cursados con alcance por la C.G. de la República."

b) Generalidades en cuanto a los Reglamentos.

[DIEZ]²

"La doctrina divide los reglamentos en externos e internos; los primeros referidos a la actividad externa de la administración, los segundo a la interna.

En lo que sigue nos ocuparemos de los reglamentos como fuente de derecho, vale decir, consideramos solamente aquellos que la doctrina alemana llama relgamentos jurídicos y la italiana reglamentos externos, ya que los internos son fuente limitada y relativa.

Decimos que nos ocuparemos del reglamento como fuente del derecho administrativo. Quiere decir, entonces, que nos ocuparemos únicamente de los reglamentos que emanan de la administración."

c) Los Reglamentos de ejecución

[DIEZ]³

"Como ya dijimos al ocuparnos de la potestad reglamentaria, estos reglamentos secundum legem se dictan con el objeto de hacer posible la aplicación de la ley, completándola y asegurando su cumplimiento. Entre nosotros también se dijo que la potestad para dictar estos reglamentos la tiene el Poder ejecutivo en virtud de una disposición expresa de la Constitución Nacional (art. 86, inc.

2). Sería sin embargo erróneo menospreciar la importancia del reglamento de ejecución, por cuanto, aún estando subordinado a la ley, tiene un campo de acción relativamente amplio y puede desarrollar el texto legal en cierta medida especialmente cuando la ley sólo consagra las normas fundamentales. Por ello se admite que, por vía reglamentaria, puedan establecerse formalidades o requisitos no previstos en la ley, pero necesarios para asegurar su cumplimiento, o definirse palabras usadas por el legislador y cuyo alcance conviene precisar, con el objeto de evitar dudas.

Por supuesto, habrá que establecer que cuando la administración interprete el sentido de la ley por vía reglamentaria, esta interpretación vale en cuanto esté conforme con la voluntad legislativa.

Estos reglamentos ejecutivos deben llenar una doble condición: a) no contradecir el espíritu de la ley; b) no agregar a las obligaciones legales de los habitantes cargas que, en razón de su naturaleza o de su importancia, no puedan ser impuestas sino por vía legislativa.

En mérito a lo que antecede, la materia a que se refieren los reglamentos de ejecución está disciplinada, en primer término, por la ley que contiene las normas primarias relativas a esa materia, y en parte por el reglamento que contiene normas que, respecto a las legislativas, pueden llamarse secundarias.

Las normas contenidas en el reglamento de ejecución son normas jurídicas; puede decirse que son de detalle para el desarrollo de la ley y su mejor aplicación, pero son normas de derecho virtualmente comprendidas dentro de las normas legales strictu sensu. El reglamento de ejecución, entonces, debemos considerarlo como una verdadera norma jurídica, ya que por medio de él se innova en el derecho preexiste, estableciendo normas obligatorias para todos, tanto para la administración pública como para los administrativos.

Dijimos más arriba que la facultad del Ejecutivo para dictar los reglamentos de ejecución tiene su origen en la Constitución. De allí, pues, que para su dictado no necesite autorización del legislador. Por ello son superfluas las disposiciones legales que autorizan al Poder Ejecutivo para dictar la norma reglamentaria, ya que es una función primordial de la administración dictar todas las reglas de detalle indispensables para que la ley pueda ser aplicada sin dificultad. El Ejecutivo continúa así la actividad legislativa; su acción representa una etapa intermedia aunque general, en la ejecución de la ley.

d) Los reglamentos jurídicos

[FORSTHOFF]⁴

“Entendemos por reglamentos jurídicos aquellos actos de creación jurídica de la Administración que ponen en vigor reglas generales (proposiciones jurídicas) de obligatoriedad general.

Los reglamentos jurídicos son disposiciones generalmente obligatorias, esto es, se aplican a la generalidad y valen frente a cualquiera. No tienen un destinatario concreto, nominalmente designado, sino que determinan el círculo de aquellos que están obligados a su cumplimiento, definiendo el supuesto de hecho por características genéricas (“los propietarios de casas”, “los empresarios”, “los consejeros de una sociedad anónima”, etc.). su antítesis la constituye el acto administrativo. Este, salvo cuando por su naturaleza carece de destinatario, como la oferta, siempre se dirige a alguien concretamente mencionable. También es esencial a los reglamentos el establecer reglas generales de conducta, en cuanto que establecen en abstracto los supuestos de hecho, en lugar de crearlos sobre la base de un caso concreto particular o de una pluralidad de tales casos y, por el contrario, son dictados con eficacia general prescindiendo de su realización in concreto, por lo cual poseen una pretensión inmanente de duración. En cambio, no son reglamentos, sino disposiciones, las llamadas disposiciones generales que se dirigen a un círculo de personas determinado en sus circunstancias de hecho, según criterio genérico, pero que por motivos concretos imponen a aquéllas una obligación concreta y singular (por ejemplo, la de retirar de las calzadas el fango acumulado en las calles de una ciudad por causa de una inundación).

La característica principal del reglamento jurídico, lo que le diferencia del reglamento administrativo, es, según la teoría tradicional, su carácter de norma jurídica. Esta concepción ha encontrado diversas resistencias. Desde el punto de vista de la razón teórica, no se comprende por qué una ordenación del tráfico callejero ha de contener una norma jurídica y en cambio no pueda contenerla una indicación general a los funcionarios respecto a su conducta en el servicio o fuera de él. Si se tomara en serio esta

distinción, habría que llegar necesariamente a la consecuencia de considerar jurídicamente irrelevante las instrucciones a los funcionarios sobre el servicio. Naturalmente, esto es imposible, con sólo que se piense en su indudable alcance disciplinario y penal.

Para eludir la dificultad, se ha buscado auxilio con la fórmula de que una instrucción de servicio contienen deberes que son burocráticos pero no jurídicos, al igual que todos los restantes preceptos de la Administración contienen deberes administrativos que no deben interpretarse como deberes jurídicos."

2 JURISPRUDENCIA

a) Sobre los reglamentos en general y su orden jerárquico.

[PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA]⁵

C-383-2003

8 de diciembre del 2003

Licenciado

Gilberto Barrantes Rodríguez

Ministro

Ministerio de Economía, Industria y Comercio

Estimado señor:

Con la aprobación del señor Procurador General Adjunto, me refiero a su oficio DM-948-2003 de 6 de noviembre del año en curso, en los siguientes términos.

Indica usted en su misiva que su Despacho ha analizado en forma minuciosa las funciones que realiza el "Programa de Desarrollo Rural", actualmente adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, y considera que éstas se vinculan directamente con el quehacer del Ministerio de Economía, Industria y Comercio

En razón de las implicaciones que podría traer lo anterior, nos solicita determinar lo siguiente:

"a) Efectivamente el Programa de Desarrollo Rural, adscrito al Ministerio de Agricultura y Ganadería, es atinente a las funciones del Ministerio de Economía, Industria y Comercio.

b) En caso de que la respuesta fuere positiva, cuál sería el mecanismo legal apropiado para trasladar el Programa de Desarrollo Rural y el Convenio de Cooperación Técnica y Apoyo Administrativo con el IICA, al Ministerio de Economía, Industria y Comercio."

En el criterio legal que se adjunta, se concluye que las actividades que ejecuta el Programa de Desarrollo Rural se vinculan directamente con las funciones del Ministerio de Economía, Industria y Comercio. Asimismo se señala en éste que el mecanismo apropiado para reubicar el Proyecto de Desarrollo Rural al Ministerio de Economía, Industria y Comercio, debería ser el mismo que se utilizó por el Ministerio de la Presidencia para asignarlo al Ministerio de Agricultura y Ganadería, es decir, por medio de la emisión de un Decreto Ejecutivo.

I. Aclaración preliminar

Tal y como se encuentra planteada la consulta, se requeriría, para su debida respuesta de un análisis y, sobretodo, de una valoración que escapa a la competencia de este Órgano Asesor, por las siguientes razones:

Plantean ustedes si el Programa de Desarrollo Rural, que actualmente se encuentra ubicado dentro de la estructura organizacional del MAG, por disponerlo así el Decreto Ejecutivo N° 26246 del 14 de julio de 1997, debe ser trasladado al MEIC, por ser sus funciones más afines con las de éste. Asimismo, consultan cuál sería el mecanismo más apropiado para trasladarlo.

Tal y como posteriormente se profundizará, la organización de las distintas dependencias del Poder Ejecutivo es una potestad que está constitucionalmente atribuida al Poder Ejecutivo, y el

ejercicio de ésta, en general, tiene un alto contenido de discrecionalidad. Debe ser entonces, ese Poder de la República, el que valore la afinidad de un programa con las funciones que cada uno de los Ministerios tienen, para ubicarlo con el más afín[1].

En algunas ocasiones ello podrá ser una tarea sencilla, pero en otras, por la naturaleza de esas funciones, podría ser que se relacione con áreas afines a varios ministerios. En esa situación, deberá determinarse el énfasis que quiera dársele para ubicarlo en el más apropiado para tal fin. Lo anterior, sin perjuicio de establecer mecanismos de coordinación con otras áreas afines.

Obviamente, ese ejercicio de valoración no puede ser realizado por este Órgano Asesor porque escapa a nuestra competencia.

En una oportunidad anterior, ante un planteamiento similar, se indicó:

“El artículo 140, incisos 3) y 18), le otorgan al Poder Ejecutivo la competencia para emitir los reglamentos ejecutivos, y los de organización y servicio.

En la emisión de este tipo de normativa, a pesar de los límites que la Sala Constitucional ha desarrollado abundantemente en su jurisprudencia, siempre existe un margen de discrecionalidad de la Administración que definirá el contenido de éstos, máxime en aquellos que se refieran a organización y servicio (discrecionalidad que en todo caso, queda sujeta a lo dispuesto en los artículos 15 a 17 de la Ley General de la Administración Pública).

Debido a que la valoración de las circunstancias, con el propósito de determinar si de acuerdo con éstas el Poder Ejecutivo ejerce una competencia reglamentaria que le es exclusiva y excluyente, no podemos emitir pronunciamiento expresamente sobre el posible contenido del Reglamento que se nos consulta, amén de lo ya explicado en cuanto al ejercicio de la competencia en materia de seguridad y orden público, como atribución constitucional propia del Poder Ejecutivo.”

(Dictamen C-293-2003 de 26 de setiembre de 2003)

En razón de lo anterior, omitimos pronunciarnos sobre el asunto concreto planteado por usted.

Sin perjuicio de lo indicado, con el objeto de que cuente con elementos sobre las posibilidades de auto-regulación del Poder Ejecutivo, se hará un análisis general sobre ese tema.

II. Sobre la posibilidad de autoregulación del Poder Ejecutivo en materia de organización

Tal y como se indicó supra, se va a hacer un repaso general de la potestad de auto-organización del Poder Ejecutivo, la que se plasma mediante de reglamentos de organización.

Conviene tener presente, en primer término, que nuestra Constitución Política, en el artículo 140 inciso 18), en lo que interesa, faculta al Poder Ejecutivo para "Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos...". De esta forma, está atribuida constitucionalmente, la potestad de dicho Poder de emitir reglamentos para darse su propia organización. A este tipo de reglamentos se les ha denominado reglamentos de organización.

Doctrinariamente, se ha señalado lo siguiente, en relación con este tipo de normativa:

"Los reglamentos de auto-organización tienen como fundamento la potestad de auto-organización del Poder Ejecutivo, contemplada en el artículo 140, inciso 18 de la Carta Fundamental, para garantizar el cumplimiento de los fines públicos encomendados. Dichos reglamentos se caracterizan porque:

(i) su emisión no está basada en una ley previa sobre la materia. La potestad de autodisposición es inherente a toda organización, por lo que no necesita de una justificación caso por caso. El Poder Ejecutivo auto-dispone su estructura y las relaciones entre sus órganos con fundamento en la potestad constitucionalmente conferida.

(ii) Crean órganos internos y regulan las relaciones entre ellos. Su objeto es la creación de un órgano interno o regular la relación de éste con otros. El reglamento puede regular la forma en que un órgano debe ejercer sus funciones externas, de efecto inmediato sobre la esfera jurídica del particular.

(iii) El sujeto pasivo del reglamento es siempre un órgano y no un tercero extraño al Estado o al ente público emisor.

Los reglamentos independientes son normas internas de organización, de rango inferior al reglamento ejecutivo, que carecen de valor como normas fuera del ámbito interno para el cual fueron dictadas. Estos reglamentos no pueden ser opuestos a un particular extraño a la relación de servicio. No obstante, de acuerdo con el artículo 123 de la Ley General de la Administración Pública, el reglamento puede ser invocado por el particular si genera en su favor un beneficio, pero quien lo invoque debe aceptarlo en su totalidad. La violación del reglamento por parte de la autoridad administrativa evidencia un exceso de poder, mas no constituye una violación del orden jurídico.

El artículo 140, inciso 18 de la Constitución, que funda la potestad de autoorganización, debe estar integrado con artículo 121, inciso 20, del mismo Cuerpo Fundamental que establece la reserva de ley en materia de creación de oficinas públicas. El reglamento independiente de auto-organización sólo puede crear órganos internos sin relación directa con el público. Por ejemplo, órganos de consulta, de información y de control. Estos reglamentos no pueden crear órganos externos. La creación de un Ministerio y de sus órganos externos que actúan frente al público (por ejemplo, los órganos desconcentrados), corresponde al Parlamento. Este, sin embargo, carece de competencia para crear oficinas internas y para regular las relaciones ente ellas, aspectos que entran dentro de la potestad de auto-organización del Poder Ejecutivo. Sin embargo, la Asamblea Legislativa, al dictar las leyes de organización de los Ministerios, establece sus diversos departamentos, incluso internos, y regula las relaciones entre ellos. Lo que es dudosamente constitucional. La regulación interna del Ministerio escapa de la competencia del Legislativo." (Magda Inés Rojas, El Poder Ejecutivo en Costa Rica, Editorial Juriscentro, págs. 415 a 417)

De esta forma queda reconocida la posibilidad (dentro de las limitaciones señaladas) de auto-regulación de la organización interna del Poder Ejecutivo.

El tema de los reglamentos de organización y servicio también ha sido desarrollado en la jurisprudencia de la Sala Constitucional. Así, por ejemplo, se ha distinguido entre los reglamentos ejecutivos y los de organización y servicio.

"Doctrinaria y jurisprudencialmente se han reconocido dos tipos de

reglamentos, los ejecutivos, que son los que tienden a la realización o ejecución concreta de las leyes, cuyo alcance, más bien es genérico, y los independientes, o autónomos de organización o de servicio, relativos a materia de competencia del Poder Ejecutivo no regulados por ley, que se refieren exclusivamente a la materia administrativa." (Resolución N° 2000-3027 de 14 de abril del 2000)

Asimismo, y sobre este mismo tema ha señalado:

"Así, se llama reglamento a toda norma escrita dictada por el Poder Ejecutivo en el desempeño de las funciones y materia que les son propias; la administrativa, que comprende los aspectos organizativos del sector público. En virtud de lo anterior, es que el Poder Ejecutivo puede dictar reglamentos autónomos, entre los que figuran los llamados reglamentos de organización, los cuáles se refieren a la institución y estructura de las instituciones que conforman la Administración Pública, entre los que se encuentran los Reglamentos Autónomos de Servicio de los Ministerios, según lo dispuesto en el inciso 18.) del artículo 140 constitucional. Asimismo, en virtud de lo dispuesto en el citado inciso 3) de la misma norma constitucional, el Presidente de la República y el Ministro del ramo respectivo, están legitimados para reglamentar las leyes, lo cual significa que el Ejecutivo desarrolla los conceptos utilizados en la ley para hacerla efectiva y ejecutoria."

[2] (Resolución 5445-99 de 14 de julio de 1999)

Profundizando un poco más sobre el tema, el Tribunal Constitucional también ha indicado:

"Doctrinaria y jurisprudencialmente se han reconocido dos tipos de reglamentos, los ejecutivos, que son los que tienden a la realización o ejecución concreta de las leyes, cuyo alcance, más bien es genérico, y los independientes, o autónomos de organización o de servicio, relativos a materia de competencia del Poder Ejecutivo no regulados por ley, que se refieren exclusivamente a la materia administrativa.

(...)

A efecto de analizar la normativa consultada, se hace necesario

recordar lo que con anterioridad este Tribunal Constitucional ha señalado respecto de las distintas categorías o tipos de reglamentos que constitucionalmente son posibles:

"Las categorías en las cuales se distinguen los reglamentos son: a.) reglamentos de ejecución: que tienden a realizar la ejecución concreta de las leyes, especialmente cuando sean de alcance más bien genérico; b.) reglamentos independientes o autónomos de cualquier disposición legislativa, y relativos a materias de competencia del Poder Ejecutivo no reguladas por ley, o reguladas parcialmente. Entre estos pueden figurar los llamados reglamentos de organización, que se refieren a la institución y estructura de los diversos oficios públicos. Derivado de lo anterior puede definirse la materia propia de los reglamentos: la materia administrativa, que comprende los aspectos organizativos de la Administración Pública - entiéndase Poder Ejecutivo en el desempeño de las funciones que le son propias -. Por ello existe impedimento de normar la materia referente a los derechos y obligaciones de los ciudadanos como tales, la limitación de su libertad o de sus derechos - incluyendo el régimen de tributos, de penas, y de los derechos fundamentales - vía reglamentaria. Estos conceptos ya han sido indicados por esta Sala en reiteradas ocasiones, mediante resolución número 1876-90, de las dieciséis horas del diecinueve de diciembre y número 1635-93, de las diecisiete horas del catorce de noviembre, entre otras." (Sentencia número 5227-94, de las quince horas seis minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro.)

En virtud de lo anterior, claramente se puede diferenciar el contenido de los reglamentos independientes o reglamentos autónomos de los ejecutivos, ya que se caracterizan por regular la competencia propia de su autor -Administración- y de las autoridades inferiores, en tanto tienen por organizar y regular la actividad de su autor e inferior, para lograr un mejor cumplimiento del fin público asignado. Son de dos tipos: los reglamentos autónomos de organización y los reglamentos autónomos de servicio. Los primeros encuentran su fundamento en la potestad de auto-organización de la propia administración, y los segundos tienen su sustento en la competencia del jerarca administrativo para regular la prestación del servicio que está a su cargo, sin necesidad de la existencia de una ley previa en la materia. Se trata de reglamentos que crean regímenes de sujeción especial y que vienen a limitar los derechos de los administrativos de los ciudadanos que han entrado en relación con la Administración.

(...)

De los reglamentos administrativos:

Corresponde al Poder Ejecutivo la función de administrar y ello conlleva la de organizar la administración pública y sus relaciones de servicio (artículo 140 inciso 8) y 18)) de la Constitución Política). Dentro del ejercicio de sus competencias el Ejecutivo puede dictar reglamentos de organización y de servicio, los que, por su naturaleza, están relacionados con la organización y estructura de los diversos oficios; todo ello con el fin de lograr el mejor cumplimiento del fin público asignado. Dentro de las potestades el Poder Ejecutivo se encuentra la de dictar reglamentos, no solo aquellos que desarrollan la ley - inciso 3) del artículo 140 de la Carta Política- , sino también los referentes a las relaciones de servicio y su organización. El Poder Ejecutivo tiene, de manera exclusiva, la potestad de dictar reglamentos ejecutivos, sin embargo, existen otros entes jurídicos que, en razón del fenómeno constitucional de descentralización administrativa, poseen potestad normativa en punto a la organización de sus tareas y a las relaciones de servicio, es decir, cuando se trate de normas que NO hacen desarrollo legal, ni involucran derechos u obligaciones de terceros." (Resolución 2002-6379 de 26 de junio de 2002)

De lo dicho hasta aquí tenemos que es clara la atribución constitucional para que el Poder Ejecutivo pueda darse sus propios reglamentos de organización y, en consecuencia, distribuir sus oficinas de forma que tienda a realizar de manera más oportuna y eficiente las funciones que le fueron encomendadas.

Es más, la propia Ley Orgánica del Ministerio de Economía, Industria y Comercio, reconoce expresamente la potestad del Poder Ejecutivo de establecer la organización interna de ese Ministerio. Al respecto, señala el artículo 6º, que "Corresponderá al Poder Ejecutivo determinar la organización interna del Ministerio, que comprende la asignación de funciones de las unidades administrativas y de los mecanismos de coordinación interna y externa."

En todo caso, hay que señalar, aunque sea en términos generales, los límites que tiene dicha atribución.

En primer término, no se podría modificar una estructura en contraposición con lo que señale una ley. Si bien es constitucionalmente discutible que por ley se regule la organización interna de las Dependencias Ministeriales, mediante

una norma de inferior rango no se puede desaplicar la ley.

De otra parte, no podría regularse por esta vía situaciones que afecten derechos constitucionales. Es más, el artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública, que tiene su fundamento en el 28 de la Carta Magna, dispone:

“1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes.

2. Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia.”

Asimismo, debe recordarse que conforme al artículo 12.2, de esa misma Ley, no pueden crearse por reglamento potestades de imperio que afecten derechos del particular extraños a la relación de servicio.

Tomando en cuenta lo expuesto hasta aquí, el Poder Ejecutivo - vía acto reglamentario - podría valorar la posibilidad de realizar un traslado de un programa de un Ministerio a otro.

Finalmente debe recordarse la necesidad de hacer las provisiones presupuestarias necesarias, si fuere del caso.

Sin otro en particular, queda de usted muy atentamente,

Ana Lorena Brenes Esquivel

Procuradora Administrativa

[1] Siempre que un determinado programa no tenga una ubicación orgánica establecida por Ley.

[2] En ese mismo sentido se encuentran las siguientes resoluciones: N° 1130-90 de 18 de setiembre de 1990; 1635-90 de 14 de noviembre de 1990; 1876-90 de 19 de diciembre de 1990; y 243-93 de 19 de enero de 1993.

FUENTES CITADAS

- 1 CALERA DELGADO, Hugo. Manual de Derecho Administrativo. Santiago, Chile. Editorial Jurídica de Chile. 1979. pp 85-86
- 2 DIEZ, Manuel M. Derecho Administrativo I. Buenos Aires, Argentina. Bibliografica OMEBA. Pp 417.
- 3 Ibidem pp 421-422.
- 4 FORSTHOFF, Ernst. Tratado de derecho administrativo. Madrid, España. Instituto de Estudios Políticos. 1958. pp 191-193.
- 5 PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPUBLICA. Dictámen. C-383-2003. 8 de diciembre del 2003