



Centro de Información Jurídica en Línea



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: REGLAMENTO AUTÓNOMO

RESUMEN: Se muestran los elementos básicos que rodean la figura de los reglamentos autónomos en el ordenamiento jurídico costarricense a la luz de la doctrina, la normativa y la jurisprudencia nacionales. Elementos básicos tales como su concepto, características y diferencias con otros reglamentos como el ejecutivo darán una perspectiva amplia y concreta sobre la naturaleza y fundamento de tal figura como objeto de la potestad reglamentaria de la Administración Pública.

SUMARIO:

1. DOCTRINA	2
a. Concepto de reglamento	2
b. Clasificación	2
c. Reglamento autónomo	2
i. Definición y características	2
ii. De organización	4
iii. De servicio	5
2. NORMATIVA	5
a. Constitución Política	5
b. Ley General de la Administración Pública	6
3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES	6
a. Potestad reglamentaria de la Administración Pública	6
b. Naturaleza, tipos y requisitos para la elaboración de reglamentos autónomos	6



Centro de Información Jurídica en Línea



DESARROLLO:

1. DOCTRINA

a. Concepto de reglamento

"El reglamento, como producto de la Administración que es, está subordinado inicialmente al propio campo de las funciones que la Administración tiene atribuidas al concierto público. No cabe reconocer que la Administración pueda dictar reglamentos que puedan suplir a las leyes en una regulación propia.

Así, se llama reglamento a toda norma escrita, dictada por la Administración. Lo propio del reglamento es que es una norma secundaria, subalterna, inferior y complementaria de la ley. Obra de la Administración. Como todos los productos de la Administración, el reglamento es una norma necesitada de justificación, caso por caso. Su sumisión a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley, allí donde ésta es necesaria para producir un determinado efecto o regular un cierto contenido. Sobre esta base se articula lo que se llama el "orden jerárquico de las normas".¹

b. Clasificación

"Las categorías en las cuales se distinguen, con más frecuencia 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 estas pueden figurar, en cierto sentido, los llamados reglamentos de organización, que se refieren a la institución y estructura de los diversos oficios públicos."²

c. Reglamento autónomo

i. Definición y características

"Este tipo de acto reglamentario se suele definir como aquel a través del cual actúa la Administración para el cumplimiento de sus fines constitucionales, sin que en dicha actividad medie la



Centro de Información Jurídica en Línea



ejecución, interpretación o subordinación a una norma legal en concreto, sino más bien al bloque de legalidad en general.

'Se trata, en consecuencia, de un tipo de reglamento caracterizado por su materia y su fin, consistentes en la organización y regulación de la actividad propia del autor del reglamento o de su inferior, para un mejor cumplimiento del fin público asignado.'

Como queda claro de los dos conceptos anteriormente señalados, el reglamento autónomo tiene dos características diferenciadoras fundamentales: por un lado la prescindencia de si existe o no ley anterior que autorice a la Administración para regular la respectiva materia; lo anterior desemboca en la conclusión de que este tipo de acto dimana no de un mandato legal expreso, sino de las potestades de imperio de que gozan ciertos órganos administrativos. Por otra parte, en virtud de la inexistencia de esa ley autorizante, este tipo de reglamentos se va a referir esencialmente a aspectos relativos a la organización interna de la Administración, y cualquier afección a los intereses o derechos de los administrados va a resultar exclusivamente de una situación de subordinación especial, pues ante el reglamento autónomo adquiere su mayor peso el tema de la reserva legal.

Se habla, partiendo de lo dicho en el párrafo anterior, que la autoridad para dictar reglamentos autónomos deriva de las facultades discrecionales de que goza la Administración, al punto de concedérsele, por parte de la doctrina, exclusividad para regular su propio funcionamiento, llegando a hablarse incluso de una 'reserva reglamentaria' en favor del órgano con potestad reglamentaria en lo referente a cuestiones de organización y autocontrol.

'Un Reglamento independiente de la Ley únicamente cabe en el ámbito de las materias organizativas, incluyendo como mucho en las mismas los supuestos de regulaciones de las relaciones de supremacía especial, y ello siempre que no afecten a los derechos básicos de los interesados.'

Al dictar la Administración un reglamento del tipo que ahora analizamos, produce una innovación en el ordenamiento jurídico, la cual a su vez la autolimita. En ese sentido, el legítimo dictado de este tipo de actos no trae consecuencias negativas al Estado de Derecho, a cuyas reglas más bien se ajusta, al producir ella misma lo que JELLINEK denominaba la autolimitación del poder, basada en una identidad entre el creador de la norma y el destinatario obligado de la misma.

(...)

A manera de conclusión, podríamos indicar que este tipo de decretos normativos se basan en las potestades de imperio propias de la Administración, al crear normas jurídicas sin que exista un acto



Centro de Información Jurídica en Línea



legal con el que se guarde una implicación lógica entre el texto de ambos. No obstante, con ORTIZ ORTIZ aceptamos el hecho de que teleológicamente si existe una relación entre los medios jurídicos arbitrados para ambas de manera que la separación entre los reglamentos de ejecución y los independientes es mínima, sin que llegue a existir una identidad entre ambos.”³

ii. De organización

“Los reglamento autónomos de organización tienen como fundamento la potestad de auto-organización del Poder Ejecutivo, potestad 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:

1. 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 autodispone sobre su estructura y las relaciones entre sus órganos con fundamento en la potestad constitucional conferida.
2. Crean órganos internos y regulan las relaciones entre ellos. Su objeto es la creación de un órgano interno o la regulación de la relación de éste con el otro. El reglamento puede regular la forma en que un órgano debe ejercer sus funciones externas, de efecto inmediato sobre la esfera jurídica del particular.
3. 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 norma fuera del ámbito interno para el cual fueron dictadas. Esos 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 de 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.”⁴



Centro de Información Jurídica en Línea



iii. De servicio

“Los reglamentos de servicio tienen como fundamento la competencia del jerarca administrativo para regular la prestación del servicio que está a su cargo, por lo que no requieren ley previa sobre la materia. El fundamento del reglamento de servicios es el fin perseguido: la solidaridad y la asistencia frente al individuo. Su objeto es ampliar la esfera jurídica del particular, concediéndole derechos y haciendo posible la prestación efectiva del servicio público.

Como el de auto-organización, el de servicio está subordinado a la ley futura sobre la misma materia.

Por medio de estos reglamentos, el Poder Ejecutivo y, en su caso, los entes autónomos, pueden limitar los derechos de los administrados que están en una relación de sujeción especial respecto de la Administración. Tal es el caso de los usuarios de los servicios públicos. Esta característica permite afirmar que dichos reglamentos tienen eficacia externa, en cuanto inciden en la esfera del particular sujeto a la ilación de supremacía especial. El particular está, por ello, legitimado para impugnar judicialmente el reglamento de servicio. La violación del reglamento por el funcionario público es, pues, una violación de norma administrativa.

Los entes descentralizados tienen competencia para emitir reglamentos internos de servicio, lo que hace necesario terminar la jerarquía de estos reglamentos frente a los del Poder Ejecutivo. La Ley General de la Administración Pública resuelve el problema estableciendo que "los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia". Establece, pues, una coordinación por separación entre ambos tipos de reglamento, producto de la materia a que se refieren." ⁵

2. NORMATIVA

a. Constitución Política⁶

ARTÍCULO 140.- Son deberes y atribuciones que corresponden conjuntamente al Presidente y al respectivo Ministro de Gobierno:

3) Sancionar y promulgar las leyes, reglamentarlas, ejecutarlas y velar por su exacto cumplimiento;

18) Darse el Reglamento que convenga para el régimen interior de sus despachos, y expedir los demás reglamentos y ordenanzas



Centro de Información Jurídica en Línea



necesarios para la pronta ejecución de las leyes;

b. Ley General de la Administración Pública⁷

Artículo 6°.-

1. La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden:

d) Los decretos del Poder Ejecutivo que reglamentan las leyes, los de los otros Supremos Poderes en la materia de su competencia;

e) Los demás reglamentos del Poder Ejecutivo, los estatutos y los reglamentos de los entes descentralizados; y

2. Los reglamentos autónomos del Poder Ejecutivo y los de los entes descentralizados están subordinados entre sí dentro de sus respectivos campos de vigencia.

3. CRITERIOS JURISPRUDENCIALES

a. Potestad reglamentaria de la Administración Pública

"La potestad reglamentaria es la atribución constitucional otorgada a la Administración, que constituye el poder de contribuir a la formación del ordenamiento jurídico, mediante la creación de normas escritas (artículo 140 incisos 3 y 18 de la Constitución Política). La particularidad del reglamento es precisamente el ser una norma secundaria y complementaria, a la vez, de la ley cuya esencia es su carácter soberano (sólo limitada por la propia Constitución), en la creación del Derecho. Como bien lo resalta la más calificada doctrina del Derecho Administrativo, la sumisión del reglamento a la ley es absoluta, en varios sentidos: no se produce más que en los ámbitos que la ley le deja, no puede intentar dejar sin efecto los preceptos legales o contradecirlos, no puede suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador o regular un cierto contenido no contemplado en la norma que se reglamenta. El ordenamiento jurídico administrativo tiene un orden jerárquico, al que deben sujetarse todos los órganos del Estado en función del llamado principio de legalidad o lo que es lo mismo, que a ninguno de ellos le está permitido alterar arbitrariamente esa escala jerárquica, que en nuestro caso, ha sido recogida por el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública."⁸



Centro de Información Jurídica en Línea



"En forma reiterada y constante (en este sentido, entre otras, ver las sentencias número 1130-90, 2934-93, 5227-94 y 9236-99), la Sala Constitucional se ha referido respecto de la potestad reglamentaria, como una atribución exclusiva que la propia Constitución Política -en los incisos 3) y 18) del artículo 140- le confiere al Poder Ejecutivo, entendiendo por tal, al Presidente de la República y al respectivo Ministro del ramo. Se trata de una potestad cuyos parámetros están claramente definidos, condicionándola y limitándola,

"[...] puesto que la misma en ningún caso puede violentar la dinámica propia e inmanente que deriva de la división de poderes y que constituye, por así decirlo, la esencia misma del sistema democrático. Uno de esos parámetros fundamentales de la facultad reglamentaria es el hecho de que dentro del sistema democrático, los poderes públicos tienen claramente definidas sus funciones, sin que pueda ninguno de ellos asumir las propias de los otros, pues tal transgresión viola flagrante el concepto mismo de la división de poderes que recogen de diversa manera los artículos 9, 11, 121 inciso 1) y 140 incisos 3) y 18) constitucional." (Sentencia número 05445-99, de las catorce horas treinta minutos del catorce de julio de mil novecientos noventa y nueve).

Se trata de una normativa secundaria, subalterna, de rango inferior, que está subordinada por entero a la ley, y al mismo tiempo la complementa, en tanto le corresponde desarrollarla, sin alterar su espíritu. 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. Con anterioridad (en la citada sentencia número 05445-99-, este Tribunal Constitucional ha señalado -en forma enfática- que la Contraloría General de la República únicamente tiene competencia para dictar reglamentos de organización, funcionamiento y de servicio, en virtud de lo dispuesto en el artículo 23 de su Ley Orgánica:

"La Contraloría General de la República tendrá la potestad exclusiva para dictar los reglamentos autónomos de servicio y de organización, en la materia de su competencia constitucional y legal."



Centro de Información Jurídica en Línea



Por ello, es que -dentro de esta segunda categoría-, bien puede entenderse una categoría especial, en virtud de las competencias que en el artículo 184 de la Constitución Política le atribuyen a la Contraloría General de la República, en lo que respecta a la organización y funcionamiento de las competencias constitucionalmente asignadas; entendida como la potestad para que este órgano constitucional dicte normas y directrices de carácter general con el fin de hacer efectivo el control de la hacienda pública, concretamente en lo que respecta a asuntos eminentemente contables, o, como en el caso que motiva esta gestión de inconstitucionalidad, se refieran a la competencia exclusiva de este órgano contralor para diseñar mecanismos para efectuar el efectivo control de la contratación administrativa; tal y como lo ha considerado con anterioridad esta Sala al analizar la posibilidad de que el legislador pudiera otorgar a la Contraloría General de la República la potestad de reglamentar leyes de la República. De este modo, en sentencia número 2943-93, de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres, se declaró la inconstitucionalidad del Reglamento emitido por la Contraloría General de la República de la ley de Enriquecimiento Ilícito de los Servidores Públicos número 6872 del diecisiete de junio de mil novecientos ochenta y tres, por considerar que se trataba de un reglamento ejecutivo; pero en la número 5826-97, de las catorce horas nueve minutos del diecinueve de setiembre de mil novecientos noventa y siete, consideró que el acuerdo número 56 del veintisiete de marzo de mil novecientos noventa y siete, en el que se establece el Reglamento de Gastos de Viaje y de Transporte para funcionarios Públicos, emitido por la Contraloría General de la República, con base en las siguientes consideraciones:

"Encuentra la Sala que existe una similitud entre las normas anuladas en aquel entonces y la que ahora se cuestiona, en cuanto ambas otorgan a la Contraloría General de la República la posibilidad de reglamentar actividades y funciones contenidas en una ley y, en este caso concreto, la opción de imponer prácticamente cualquier modalidad de sujeción; sin embargo, la Sala diferencia entre los reglamentos ejecutivos, cual sucedía en la Ley de Enriquecimiento Ilícito y la que ahora se analiza. En efecto, la función contralora y fiscalizadora de la Hacienda Pública que la propia Constitución Política le ha encomendado a



Centro de Información Jurídica en Línea



la Contraloría General de la República, que entre otras funciones y competencias, debe encargarse del control de la eficiencia de la Administración (artículo 17 de su ley Orgánica), de la fiscalización y aprobación de los presupuestos de un numeroso grupo de entes públicos (artículo 18 ibídem), aprobar los contratos que celebre el Estado (artículo 20 ibídem) de aprobar y examinar las liquidaciones presupuestarias anuales de esos entes, de realizar auditorías sobre los entes públicos y aquellos que manejen fondos de tal naturaleza (artículo 21 de la Ley señalada), la facultad para establecer y uniformar, mediante reglas y condiciones de obligado cumplimiento, la forma en que los distintos entes públicos han de proceder en su relación con el ente contralor, de modo que no cabe duda de que deben estar sujetos, por conveniencia contralora y por ser jurídicamente posible, a sistemas generalizados.- Es decir, en el caso específico de la norma ahora cuestionada, se trata en concreto de compendios de instrucciones con el fin de facilitar, mediante la uniformidad de procedimientos, el ejercicio de la competencia contralora fijada claramente por la ley, por lo que no se estima que haya ejercicio propiamente dicho de alguna potestad reglamentaria indebidamente delegada. -"

En la sentencia 2000-2856 sobre este mismo punto se indicó :

IV.- DE LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS DE SERVICIO Y DE ORGANIZACIÓN. Se acusa que mediante normativa, que no reúne las características de un reglamento ejecutivo, ni de un reglamento autónomo de servicio o de organización, se regula materia que es propia de la ley formal, al establecerse limitaciones a derechos fundamentales, en lo que corresponde a la creación de órganos administrativos sancionatorios y al establecimiento de sanciones; además de que no fue dictado por el respectivo órgano jerárquico, sino por el proveedor del Banco Nacional de Costa Rica. 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



Centro de Información Jurídica en Línea



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."*⁹

b. Naturaleza, tipos y requisitos para la elaboración de reglamentos autónomos

"IV.- En criterio de este órgano colegiado, los argumentos del señor Procurador son de suyo respetables, mas no compartidos. Por



Centro de Información Jurídica en Línea



el contrario, se participa con la solución dada al asunto. La Administración Pública, de conformidad con el numeral 11 de la Ley General de la Administración Pública, se encuentra sometida al bloque de legalidad en todas sus actuaciones - realización de actos o prestación de servicios -. Dentro de sus facultades, se encuentra la emisión de actos de carácter general y cuando tengan alcance normativo, son conocidos como reglamentos o decretos reglamentarios - artículo 121.2 ibídem -. El tema debatido, es la impugnación del Reglamento Autónomo de Servicios del Ministerio del Ambiente y Energía, número 28409-MINAE, publicado en La Gaceta número 34 de 17 de febrero de 2002, y para establecer su naturaleza, se transcribe, en lo que corresponde, lo resuelto por la Sala Constitucional, en su sentencia número 2000-2856 de 15:48 horas del 29 de marzo de 2002, pronunciamiento en el que hizo la diferencia entre los reglamentos de ejecución y los independientes o autónomos. Al respecto manifestó: "(...) IV.- DE LOS REGLAMENTOS AUTÓNOMOS DE SERVICIO Y DE ORGANIZACIÓN. Se acusa que mediante normativa, que no reúne las características de un reglamento ejecutivo, ni de un reglamento autónomo de servicio o de organización, se regula materia que es propia de la ley formal, al establecerse limitaciones a derechos fundamentales, en lo que corresponde a la creación de órganos administrativos sancionatorios y al establecimiento de sanciones; además de que no fue dictado por el respectivo órgano jerárquico, sino por el proveedor del Banco Nacional de Costa Rica. 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



Centro de Información Jurídica en Línea



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 objeto 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 (...)" . Determinada su índole, lo que resta despejar, es el procedimiento a seguir en su elaboración, en otros términos, el cauce legal que debe observar la Administración, en una actividad que le ha sido atribuida, y que sin lugar a dudas, genera toda una normativa que pasa a formar parte del Ordenamiento Jurídico, y por ende, se convierte en fuente de derecho, sujeto eso sí, a la escala jerárquica de las fuentes - artículo 6 ídem -, con los consecuentes desenlaces, si se obvia su trámite. Este tipo de reglamentos, tiene un rango inferior a la ley, y por eso se ha determinado, que cualquier inobservancia de los requerimientos establecidos en la ley para su formación, provoca la nulidad absoluta, a diferencia de los actos administrativos, en que, por regla general, salvo excepciones, producen nulidad relativa. Estas excepciones, se encuentran en los artículos 158, 166, 167 y 223 del mismo cuerpo normativo, y están reservadas, a las formalidades sustanciales, que cambien o impidan la decisión final o bien, cuando provoquen indefensión. V.- Ahora bien, antes de entrar a analizar los requisitos referentes a la formación de reglamentos autónomos o de servicio, es menester, en primer término, hacer algunas citas doctrinarias. Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, han manifestado, que "(...) En lo que se refiere a la elaboración de las disposiciones reglamentarias, la observación del procedimiento, (...) tiene, por el contrario, un carácter formal ad solemnitaten, de modo que la



Centro de Información Jurídica en Línea



omisión y defectuoso cumplimiento del mismo arrastra la nulidad de la disposición que se dicte. (...) Más aún, la jurisprudencia del Tribunal Supremo entiende que las infracciones de este procedimiento constituyen vicios de orden público, trascendentes al propio interés particular de las partes litigantes, y, en consecuencia, afectadas al orden o al interés general, lo que faculta a los Tribunales para apreciarlas de oficio (...). El procedimiento constituye así un límite importante del ejercicio de la potestad reglamentaria (...)" (Curso de Derecho Administrativo, Tomo I, Editorial Civitas 1975, pág. 111). Por su parte, Jesús González Pérez, ha manifestado, que "(...) Así como un acto administrativo sólo incurre en vicio de nulidad cuando se den los supuestos tasados del art. 47.1 una norma reglamentaria es nula siempre que incurra en cualquier infracción de otra de superior jerarquía. Y esta infracción puede darse tanto en su contenido como en el procedimiento previsto en la Ley para su elaboración (...)" (Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo, Editorial Civitas, 1977, pág. 853). Estas posiciones, concuerdan con la posición de este órgano colegiado y dentro de esta tesitura, debe acudir, necesariamente, al artículo 361.2 de la citada Ley General, ubicado en el Título Noveno, Capítulo Único, "De la Elaboración de Disposiciones de Carácter General". En él se lee, lo siguiente: "(...) Se concederá a las entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo afectados por la disposición la oportunidad de exponer su parecer dentro del plazo de diez días, salvo cuando se opongan a ello razones de interés público o de urgencia debidamente consignadas en el anteproyecto (...)" Es un hecho innegable, ya que así se ha tenido por acreditado, que en el proceso de elaboración del Reglamento impugnado, no se dio audiencia a la Asociación Sindical de Trabajadores del Ministerio del Ambiente y Energía. No se comprobó por el contrario, que en el anteproyecto se hubieran expuesto razones de interés público o de urgencia, como para omitir ese trámite, y de conformidad con lo expuesto, es criterio de este Tribunal, que en tratándose de normas de carácter general, toda infracción a la ley, implica, una nulidad absoluta, desde que vulnera, preceptos de mayor jerarquía. Es por lo anterior, que la decisión de la señora Juez, de anular el citado instrumento, está ajustada a derecho y merece mantenerse.- VI.- En relación con el tema, existe jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte. Esa autoridad, en su sentencia número 10 de 14 horas 20 minutos del 22 de enero de 1992, dispuso: "(...) III °.- La Ley General de la Administración Pública ideó un procedimiento especial para la elaboración de disposiciones de carácter general, que son actos administrativos de alcance normativo. En la especialidad que adoptó el legislador, está la



Centro de Información Jurídica en Línea



respuesta a las interrogantes que plantea el subjúdice, en cuanto al valor que dentro de ese proceso especial tiene el trámite de audiencia. Una simple lectura del articulado que regula ese procedimiento especial descubre que éste se ideó con el objeto, precisamente, de consagrar el trámite de audiencia, en algunos casos, a entidades del propio conglomerado estatal (Artículo 361, párrafo 1), en otros, a entidades -no hace distinción entre públicas y privadas- representativas de intereses de carácter general o corporativo, afectadas por la disposición (Artículo 361, párrafo 2). De ahí resulta indiscutible el valor y trascendencia de la audiencia en el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, siendo esta una formalidad sustancial, insoslayable, a no ser por la concurrencia de los supuestos de excepción que la misma norma dispone. Esta obligación, en el indicado procedimiento especial, constituye el desarrollo legislativo de normas que, con carácter de principio general, informan el procedimiento administrativo. Los artículos 217, 218 y 220, en relación con el 239 y siguientes, de la Ley General de la Administración Pública disponen sobre la necesaria intervención del administrado en el procedimiento. No existiendo en la adopción de actos reglamentarios, sujetos individualizados a quienes se les pueda considerar interesados directos, el legislador dispuso que en tales casos el traslado, la audiencia, debía hacerse a entidades representativas de intereses corporativos o generales. IV °.- Es necesario, además, para agotar el análisis de la naturaleza del procedimiento especial de elaboración de disposiciones de carácter general, acudir a otras normas y principios generales que regulan el procedimiento administrativo, interpretación que es posible de conformidad con el artículo 229, párrafo 1, de la Ley General de la Administración Pública, que reza así: "El presente Libro regirá los procedimientos de toda Administración, salvo disposición que se le oponga." Así, es necesario traer a colación el texto del artículo 223, el cual señala: "1. Sólo causará nulidad de lo actuado la omisión de formalidades sustanciales del procedimiento. 2. Se entenderá como sustancial la formalidad cuya realización correcta hubiera impedido o cambiado la decisión final en aspectos importantes, o cuya omisión causare indefensión." No cabe duda que conferir la audiencia es una formalidad sustancial, porque de tal actuación puede surgir una modificación del acto final. Precisamente, la audiencia tiene por objeto brindar la oportunidad a la entidad de influir en la voluntad de la Administración, antes que ésta actúe conforme con sus potestades reglamentarias. No cumplir con el trámite de audiencia es incurrir en falta de una formalidad sustancial, por ende, determinante de la nulidad de todo lo actuado por la Administración en relación con el dictado de la



Centro de Información Jurídica en Línea



disposición reglamentaria dicha. En estos casos, la nulidad del procedimiento equivale a la nulidad del acto reglamentario, pues el procedimiento es un presupuesto formal del acto. Por el mismo motivo es posible anular el acto por violaciones que se hayan cometido, no en sus elementos en sentido estricto, pero sí en el procedimiento preparatorio. V °.- La omisión de audiencia a la actora en que incurrió el Ministerio de Obras Públicas y Transportes en la elaboración y posterior promulgación del Reglamento Orgánico de la Dirección General de Transporte por Agua, constante en Decreto Ejecutivo No.11147-T del 6 de febrero de 1980, publicado en La Gaceta # 28 del 8 de febrero del mismo año, constituye un vicio sustancial del procedimiento que se siguió para el dictado de tal disposición general. Lo anterior lleva, necesariamente, a la nulidad de todo lo actuado en ese procedimiento, de conformidad con el artículo 223 de la Ley General de la Administración Pública, sin que sea aplicable el artículo 168 de esa misma ley, pues no existe duda razonable sobre la naturaleza del vicio. Tal caracterización coincide con las disposiciones que regulan el valor de los vicios dentro del procedimiento administrativo, y la incidencia de tales vicios en la validez y efectividad de los actos dictados conforme al régimen administrativo, a saber, artículos 158, párrafo 5, 166, 167 y 168 de la Ley General de Administración Pública, todos adecuadamente valorados por el Tribunal a quo. El acto en cuestión, por carecer de un presupuesto formal de validez, como es el procedimiento administrativo, no se conforma sustancialmente con el ordenamiento jurídico, como pretende la recurrente que se declare, con fundamento en el artículo 128 de la Ley General de Administración Pública. Finalmente, la materia contenida en el Reglamento dicho, determina la necesidad de otorgar audiencia a la Cámara Nacional de Armadores y Agentes de Vapores, pues resulta obvio que regulaciones sobre el transporte por agua, incumben directamente a tal entidad, de allí resulta de obligado trámite la indicada audiencia, con el objeto que ésta participe y vele por sus intereses, en el procedimiento de elaboración del Reglamento, de acuerdo con una acertada interpretación del artículo 361, párrafo 2, de la Ley General de Administración Pública (...)"- VII.- No puede aceptarse como excusa para obviar un trámite sustancial de procedimiento, el supuesto conocimiento y por ende la mala fe de la demandante, de lo que se estaba gestando a lo interno del Ministerio. No tenía por qué la actora, instar o solicitar la audiencia que por imperativo legal, debía conceder el ente estatal. Al estar la Administración obligada a respetar el Ordenamiento Jurídico, era su deber, otorgar el traslado, y al no haberlo hecho de ese modo, quebrantó el principio de legalidad y la disposición reglamentaria emitida,



Centro de Información Jurídica en Línea



merece ser anulada."¹⁰

FUENTES CITADAS:

- ¹ FERNÁNDEZ Brenes, Silvia Consuelo. Los Actos Jurídicos con valor de ley: aplicación al ordenamiento jurídico costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1992. p. 47. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 2443).
- ² FERNÁNDEZ Brenes, Silvia Consuelo. Los Actos Jurídicos con valor de ley: aplicación al ordenamiento jurídico costarricense. Tesis para optar por el grado de Licenciada en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1992. p.p. 47-48. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 2443).
- ³ ORTÍZ, ESCOLA {et al] citados por CARVAJAL Pérez, Marvin y SABORÍO Valverde, Bernal. El reglamento administrativo y sus medios de impugnación. Tesis para optar por el grado de Licenciados en Derecho. San José: Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1994. p.p. 26, 27 y 28. (Localizada en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura 2443).
- ⁴ Rojas Chávez, Magda Inés. El poder ejecutivo en Costa Rica. Costa Rica: Juricentro, 1997. p.p. 416 y 417. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura DA342.06 R741P).
- ⁵ Rojas Chávez, Magda Inés. El poder ejecutivo en Costa Rica. Costa Rica: Juricentro, 1997. p.p. 418 y 419. (Localizado en la Biblioteca de la Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, signatura DA342.06 R741P).
- ⁶ Constitución Política de la República de Costa Rica. 7 de noviembre de 1949.
- ⁷ Ley N° 6227. Costa Rica, 2 de mayo de 1978.
- ⁸ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 243-93 de las quince horas con cuarenta y cinco minutos del diecinueve de enero de mil novecientos noventa y tres.
- ⁹ SALA CONSTITUCIONAL DE LA CORTE SUPREMA DE JUSTICIA. Resolución N° 6379-2002 de las quince horas con veintidós minutos del veintiséis de junio de dos mil dos.



Centro de Información Jurídica en Línea



¹⁰ TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. SECCIÓN SEGUNDA. II Circuito Judicial. Resolución N° 541-2003 de las diez horas treinta y cinco minutos del catorce de noviembre de dos mil tres.