

**23 de febrero, 2015**

**C-032-2015**

**Licenciado**

**Walter Elizando Sorio**

**Auditoría Interna**

**Poder Judicial**

**Estimado señor:**

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República doy respuesta a su oficio N.º 103-04-UJ-2015 de 4 de febrero de 2015.

Mediante oficio N.º 103-04-UJ-2015 de 4 de febrero de 2015, se nos consulta si un reglamento ejecutivo que la Corte Suprema de Justicia emita, puede derogar un reglamento ejecutivo del Poder Ejecutivo publicado con anterioridad.

La consulta se realiza al amparo del artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, norma que permite a los auditores consultar directamente.

Con el objeto de atender la consulta planteada, se ha estimado oportuno abordar los siguientes extremos: a. En relación con la posibilidad de los otros Poderes del Estado, distintos del Ejecutivo, de reglamentar las leyes, b. En relación con una eventual derogación de un reglamento ejecutivo del Poder Ejecutivo.

**A. EN RELACION CON LA POSIBILIDAD DE LOS OTROS PODERES DEL ESTADO, DISTINTOS DEL EJECUTIVO, DE REGLAMENTAR LAS LEYES.**

Es indudable que el poder de reglamentar las leyes, es una atribución inherente del Poder Ejecutivo. Esta potestad se encuentra expresamente prevista dentro de la enumeración de los deberes y atribuciones del artículo 140 de la Constitución.

*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;*

Luego, se ha indicado, con mucha claridad, que este poder de reglamentar las leyes, tiene por objeto hacer posible su aplicación y ejecución. Así, el poder de reglamentar la Ley es una competencia necesaria para ejecutarla o desarrollarla y, por tanto, se trata de una potestad que se ejerce de forma subordinada a la Ley. Al respecto, conviene citar, por tratarse de un precedente clave de la Sala Constitucional, la resolución N.º 2934-1993 de las 3:27 horas del 22 de junio de 1993:

*Dentro de los reglamentos que puede dictar la Administración, se encuentra el que se denomina "Reglamento Ejecutivo", mediante el cual ese Poder en ejercicio de sus atribuciones constitucionales propias, el cual se utiliza para hacer posible la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles indispensables para asegurar no sólo su cumplimiento, sino también los fines que se propuso el legislador, fines que nunca pueden ser alterados por esa vía.*

*Ejecutar una ley no es dictar otra ley, sino desarrollarla, sin alterar su espíritu por medio de excepciones, pues si así no fuere el Ejecutivo se convierte en Legislador. Esta tesis ha sido confirmada por este alto Tribunal, al considerar "En opinión de esta Sala, al hacerlo*

*así, el Poder Ejecutivo violó el numeral 140-3 de la Constitución Política, ya que la competencia reglamentaria está condicionada, en esencia, al desarrollo de aquellos principios que de manera general dispuso el legislador". (ver Voto 1130-90). A mayor abundamiento, esta Sala en el voto 3550-92, señaló que "...sólo los reglamentos ejecutivos de esas leyes pueden desarrollar los preceptos de éstas, entendiéndose que no pueden incrementar las restricciones establecidas ni crear las no establecidas por ellas, y que deben respetar rigurosamente su "contenido esencial" ". (Voto No. 243-93 de las 15:45 horas del 19 de enero de 1993).*

No obstante lo anterior, el artículo 6.1.d de la Ley General de la Administración Pública ha admitido que puedan existir supuestos excepcionales en que la Ley misma habilite a otro de los Supremos Poderes a emitir ciertos reglamentos ejecutivos en la materia de su competencia constitucional.

*Artículo 6º.-*

*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;*

Así las cosas, a pesar de que la potestad de reglamentar la Ley es inherente y natural del Poder Ejecutivo, se ha aceptado que la Ley ordinaria pueda delegar, de forma expresa, a otros órganos constitucionales, en particular a los otros Supremos Poderes, una competencia especial para dictar, en determinados

casos, los reglamentos ejecutivos de ciertas Leyes que por la materia atañen a la competencia constitucional o esencial de esos órganos. Al respecto, conviene citar el voto N.º 1963-2012 de las 13:50 horas del 15 de febrero de 2012:

*De otra parte, esa potestad reglamentaria ejecutiva suele reconocérsele –por el legislador ordinario– a los órganos constitucionales dotados de una clara e inequívoca independencia (artículo 9 de la Constitución) y a los entes públicos descentralizados que cuentan con autonomía que se ocupan de ciertos servicios públicos de carácter especializados o territorialmente acotados, siendo que el texto fundamental no prohíbe, expresamente, la atribución de esa potestad reglamentaria ejecutiva. Bajo esa inteligencia las leyes que habilitan a un supremo poder distinto al Ejecutivo o a un ente público menor, para reglamentar una ley, no son inconstitucionales.*

Evidentemente, los reglamentos que esos órganos constitucionales emitan en ejercicio de esas potestades reglamentarias delegadas por la Ley, tienen la misma fuerza y rango normativos que los reglamentos ejecutivos del Poder Ejecutivo. Así lo reconoce expresamente el artículo 6.1.d de la Ley General de la Administración Pública.

**B. EN RELACIÓN CON UNA EVENTUAL DEROGACIÓN DE UN REGLAMENTO EJECUTIVO DEL PODER EJECUTIVO.**

La regla general es que los reglamentos, incluyendo los ejecutivos, despliegan sus efectos a partir de su publicación. Doctrina del artículo 240.1 de la Ley General de la Administración Pública.

Ahora bien, la publicación de un nuevo reglamento ejecutivo

puede conllevar, dentro del ámbito de su eficacia, la derogación de las normas anteriores, de su mismo rango. Esto en aplicación del principio general, recogido en el artículo 129 constitucional, de que la norma posterior deroga la anterior.

Luego, debe decirse que esta derogación puede ser expresa, es decir que la nueva norma reglamentaria disponga, de forma explícita, la derogación de las disposiciones generales anteriores.

En este sentido, el artículo 362 de la Ley General de la Administración Pública ha establecido que los reglamentos, y cualquier otra disposición de carácter general, deben de consignar expresamente las anteriores que quedan total o parcialmente derogadas.

*Artículo 362.-En la disposición general se han de consignar expresamente las anteriores que quedan total o parcialmente reformadas o derogadas*

Asimismo, la derogatoria puede ser tácita por incompatibilidad entre la norma reglamentaria nueva y las precedentes. Sobre el instituto de la derogatoria por incompatibilidad, puede citarse el dictamen C-478-2006 de 1 de diciembre de 2006:

*Ya esta Procuraduría General ha tenido oportunidad de referirse al tema de la derogatoria tácita de las normas jurídicas. Sobre ese particular, en el dictamen C-134-95 del 12 de junio de 1995 –reiterado, entre otros, en el C-156-97 del 27 de agosto de 1997– hemos indicado que la derogación tácita de las normas opera cuando existe incompatibilidad objetiva entre el contenido de una nueva norma jurídica y una norma anterior, lo cual deriva en que el contenido de la nueva norma prevalezca sobre las disposiciones establecidas en la norma anterior.*

*Cabe precisar, en todo caso, que no toda contradicción normativa deriva necesariamente en la derogación tácita de la norma anterior, pues la incompatibilidad entre las normas ha de ser de tal grado que no resulte posible aplicar la norma anterior sin desobedecer la nueva disposición.*

*Asimismo, la derogación tácita –o derogación por incompatibilidad–, es un fenómeno interpretativo, por lo que su existencia y alcance deben ser determinados por el intérprete. Sobre esto último, valga transcribir lo indicado en el dictamen C-151-2001 del 25 de mayo de 2001:*

*“[...] la derogación expresa, normalmente, no presenta problema alguno para el operador jurídico toda vez que el legislador se encarga de definirla explícitamente. En cambio, no sucede lo mismo con la derogatoria tácita, en cuyo caso el efecto derogatorio opera únicamente respecto a las normas anteriores que resulten incompatibles con la nueva legislación y su determinación corresponde efectuarla a los operadores jurídicos.”*

*Es decir, que a diferencia de lo que ocurre con la derogatoria expresa, donde claramente se establecen las normas que han de perder vigencia, e inclusive se precisa en algunos casos la dimensión del acto derogatorio, la derogación tácita exige un esfuerzo hermenéutico que determine la existencia o no de la incompatibilidad objetiva. Obviamente, esa labor interpretativa –que se suscita en un momento posterior a la promulgación de la nueva norma jurídica– es una tarea propia del operador jurídico.*

Así las cosas, es pacífico afirmar que un nuevo reglamento ejecutivo puede derogar uno anterior.

Ahora bien, debe insistirse en que la competencia para emitir los reglamentos ejecutivos es una atribución inherente del Poder Ejecutivo.

Luego, conviene reiterar que solamente el supuesto de que la Ley lo habilite de forma expresa, es que otro Supremo Poder podría dictar un reglamento ejecutivo de una Ley.

Por supuesto, en esos supuestos excepcionales, esa norma reglamentaria, que emita otro Supremo Poder, tendría la misma fuerza y rango normativos que los reglamentos ejecutivos del Poder Ejecutivo.

En consecuencia, en dichos casos excepcionales, un reglamento ejecutivo que un Supremo Poder de la República dicte, podría derogar una norma reglamentaria anterior del mismo rango dictada por el Poder Ejecutivo.

### **C. CONCLUSION**

Con fundamento en lo expuesto se concluye que:

1. Que la potestad de emitir reglamentos ejecutivos, que desarrollen una Ley de la República, es una competencia inherente y constitucional del Poder Ejecutivo.
2. Que se ha admitido que por vía de excepción, y mediante Ley, se habilite expresamente a otros Supremos Poderes para dictar, en determinados casos, los reglamentos ejecutivos

de ciertas Leyes que por la materia atañen a la competencia constitucional o esencial de esos órganos.

3. En esos supuestos excepcionales, enmarcados en la conclusión N.º 2, esa norma reglamentaria, que emita otro Supremo Poder, tendría la misma fuerza y rango normativos que los reglamentos ejecutivos del Poder Ejecutivo.
4. Solamente, esos supuestos excepcionales, enmarcados en la conclusión N.º 2, un reglamento ejecutivo que un Supremo Poder de la República dicte, podría derogar una norma reglamentaria anterior del mismo rango dictada por el Poder Ejecutivo.

Atento se suscribe;

**Jorge Andrés Oviedo Alvarez**

**Procurador Adjunto**

JOA/jmd