

Dictamen : 252 del 11/09/2015

C-252-2015

11 de setiembre de 2015

Doctor

Federico Chaverri Suárez

Presidente a.i.

Colegio de Médicos Veterinarios

Estimada señora:

Con la aprobación de la señora Procuradora General de la República, me refiero a su oficio CMV-JD-242-14 de fecha 18 de junio del 2014 por medio del cual solicita criterio técnico jurídico respecto al Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65005.51:08 en específico en cuanto a lo siguiente:

- "1. ¿Se sirva indicar el valor jurídico del Reglamento Técnico?*
- 2. ¿Qué fuerza jurídica tienen las normas inferiores al citado reglamento, tanta a nivel de la normativa del Colegio como de la dictada por otras entidades estatales?*
- 3. ¿Si en caso de existir contradicción entre el Reglamento Técnico Centroamericano 65.05.51:08, se pueden considerar derogadas las normas de rango inferior que se le opongan?"*

A fin de cumplir con lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la Pública, se adjunta a la consulta planteada, el criterio legal de fecha 16 de mayo del 2014, elaborado por el Licenciado Alejandro Delgado Faith, en el cual se indicó entre otras cosas lo siguiente:

"Sobre el particular y luego realizar el estudio respectivo se puede afirmar que el citado reglamento se dictó de conformidad con las facultades y atribuciones que conceden los artículos 50, 140 incisos 3), 8), 10) y 20); y 146 de la Constitución Política; los artículos 4, 25, 27 párrafo 1, 28 párrafo 2 inciso b) de la Ley General de la Administración Pública, Ley N° 6227 del 02 de mayo de 1978; los artículos 1°, 3°, 5°, 7°, 15, 26, 30, 36, 37, 38, 39, 46, 52 y 55 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana, Ley de Aprobación N° 7629 del 26 de setiembre de 1996; como lo señala el propio reglamento. Así las cosas estamos en presencia de disposiciones con rango supranacional y consecuente su rango normativo es superior normas nacionales de rango inferior."

I. SOBRE EL FONDO

Solicita el señor Presidente a.i del Colegio de Médicos Veterinarios, que se emita criterio respecto a al valor jurídico del Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 y su relación con respecto a normas inferiores.

Es necesario comenzar indicando que el reglamento "Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 Medicamentos Veterinarios y Productos Afines. Requisitos de Registro Sanitario y Control" surge del seno del Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), aprobado mediante la resolución N° 257-2010 (COMIECO-LIX) del 13 de diciembre del año 2010, de conformidad con las atribuciones contenidas en los artículos 37, 38 y 39 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Guatemala) Protocolo de Guatemala, ratificado por nuestro país mediante ley N° 7629 del 26 de septiembre de 1996.

Específicamente el artículo 55 de dicho Protocolo contempla que los actos administrativos emanados de los órganos que conforman el Subsistema de Integración Económica, deben ser plasmados en resoluciones, reglamentos, acuerdos o recomendaciones, según sea el caso. Además, este mismo numeral define a las resoluciones como actos obligatorios mediante los cuales, el Consejo de Ministros de Integración Económica adoptará decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica. Dispone el numeral 55:

Artículo 55.-

- 1.- Los actos administrativos del Subsistema de Integración Económica se expresarán en resoluciones, reglamentos, acuerdos y recomendaciones.
- 2.- Las resoluciones son los actos obligatorios mediante los cuales, el Consejo de Ministros de Integración Económica adoptará decisiones referentes a asuntos internos del Subsistema, tales como los relativos al funcionamiento de los órganos y el seguimiento de políticas institucionales de la integración económica.
- 3.- Los Reglamentos tendrán carácter general, obligatoriedad en todos sus elementos y serán directamente aplicables en todos los Estados Parte. En el procedimiento de su adopción se consultará al Comité Consultivo de Integración Económica.
- 4.- Los Acuerdos tendrán carácter específico o individual y serán obligatorios para sus destinatarios.
- 5.- Las Recomendaciones contendrán orientaciones que sólo serán obligatorias en cuanto a sus objetivos y principios y servirán para preparar la emisión de resoluciones, reglamentos o acuerdos.
- 6.- Las resoluciones, reglamentos y acuerdos serán depositados en la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y entrarán en vigor en la fecha en que se adopten, salvo que en los mismos se señale otra fecha.

7.- Las resoluciones, reglamentos y acuerdos deberán publicarse por los Estados Parte.

8.- Las resoluciones podrán ser objeto de reposición ante el Consejo de Ministros de Integración Económica.

Siguiendo con la lectura del artículo 55 del Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana (Guatemala) Protocolo de Guatemala, en el inciso 7) se encuentra la obligación de los Estados parte de proceder con la publicación de todas aquellas resoluciones, reglamentos y acuerdos que surjan de estos órganos del subsistema de Integración Económica Centroamericana, con el fin de introducirlos dentro del ordenamiento jurídico nacional.

De este modo, siendo el Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 Medicamentos Veterinarios y Productos Afines Requisitos de Registro Sanitario y Control, es producto de las labores realizadas por el Consejo de Ministros de Integración Económica (COMIECO), emitido mediante la resolución N° 257-2010 (COMIECO-LIX) del 13 de diciembre del año 2010 del Consejo de Ministros, el mismo tiene que ser introducido al ordenamiento jurídico nacional mediante la emisión y publicación de un decreto ejecutivo, cumpliendo así el Estado costarricense con lo dispuesto en el protocolo.

La admisión y publicación del decreto ejecutivo que contiene el Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 Medicamentos Veterinarios y Productos Afines Requisitos de Registro Sanitario y Control, es el medio formal para ingresar al conjunto de fuentes del ordenamiento jurídico nacional. Así las cosas, la interiorización de las normas del Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 Medicamentos Veterinarios y Productos Afines, se realizó a través de la emisión del Decreto Ejecutivo N° 36605-COMEX-MEIC-MAG de fecha 30 de marzo del año 2011 en virtud de las facultades contenidas en los artículos 50, 140 y 146 de la Constitución Política y de los artículos 4, 25, 27, 28 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227 del 2 de mayo de 1978.

En este punto resulta importante recalcar que en nuestro ámbito jurídico, el rango de las normas está estipulado precisamente en la Ley General de la Administración Pública N° 6227 de 2 de mayo de 1978, específicamente en el artículo 6 el cual contiene las disposiciones relativas a la jerarquía normativa; indica el citado numeral:

"Artículo 6º.-

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

a) La Constitución Política;

b) Los tratados internacionales y las normas de la Comunidad Centroamericana;

c) Las leyes y los demás actos con valor de ley;

*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*

f) *Las demás normas subordinadas a los reglamentos, centrales y descentralizadas.*

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. *En lo no dispuesto expresamente, los reglamentos estarán sujetos a las reglas y principios que regulan los actos administrativos.”*

En este sentido, si bien el reglamento en cuestión por el fondo es un documento que emana de una Comisión creada por el Protocolo al Tratado General de Integración Económica Centroamericana que no tendría poder normativo de acuerdo con nuestra Constitución Política, de suerte tal que la forma de integrarlo al ordenamiento nacional (Decreto ejecutivo), es lo que viene a determinar el rango que dentro de la escala normativa de nuestro país va a ocupar dicho instrumento.

Así las cosas, queda claro entonces que el reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 (Decreto Ejecutivo N° 36605-COMEX-MEIC-MAG), tiene el rango normativo de un decreto del Poder Ejecutivo, ya que es mediante la promulgación de un decreto ejecutivo que este Protocolo se integra formalmente al ordenamiento jurídico costarricense.

En cuanto a la consulta sobre la relación del Reglamento RTCA 65.05.51:08 respecto a otras fuentes del derecho nacional de rango inferior, es importante recordar lo señalado por este órgano asesor en el Dictamen C-336-2014 del 14 de octubre de 2014, sobre el principio de la jerarquía normativa ya mencionado, que indica lo siguiente:

*“Uno de los límites fundamentales de la potestad reglamentaria es precisamente el principio de jerarquía normativa. El ordenamiento jurídico administrativo es una unidad estructural dinámica en la que coexisten y se articulan una serie de distintas fuentes del Derecho. **La relación entre esas diversas fuentes se ordena alrededor del principio de la jerarquía normativa, según el cual se determina un orden riguroso y prevalente de aplicación,** conforme lo dispuesto en el artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública; es decir, se trata de saber cuando una fuente es superior a otra y, en caso de conflicto, desaplicar la de inferior rango.*

Lo anterior supone, una relación de subordinación, según la cual “Las normas de la fuente inferior no pueden modificar ni sustituir a las de la superior. Es el caso de la Constitución frente a la ley y al resto de las normas del orden, y es también el caso de la ley frente al reglamento (...) en caso de contradicción prevalece siempre y necesariamente la ley. Esto expresa y aplica el principio llamado de “jerarquía”. Conforme el artículo 6 de la misma Ley General de Administración Pública, los reglamentos autónomos son parte de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo, no obstante una de las fuentes del menor rango, y por ello deben subordinarse no solo a las fuentes superiores a la ley y a ésta misma, sino también a los reglamentos ejecutivos que hayan sido dictados por los órganos competentes” (Dictamen C-058-2007 del 26 de febrero de 2007.)” (Resaltado no es original)

El principio de la jerarquía normativa nos indica claramente el rango de aplicación de las normas, y nos suministra el parámetro para solucionar los conflictos de aplicabilidad en el tanto exista un choque normativo de diferente rango. Así, ante un conflicto entre normas lo primero es determinar el rango que posee cada una de las normas en juego dentro de la escala normativa, para así poder hacer prevalecer la de rango superior.

En el caso que nos ocupa, el Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 Medicamentos Veterinarios y Productos Afines (Decreto Ejecutivo N° 36605-COMEX-MEIC-MAG) posee dentro de las fuentes del derecho nacional, el rango de un Decreto Ejecutivo, de suerte tal que ante cualquier choque normativo entre el este reglamento con fuentes de un rango inferior (por ejemplo otros reglamentos del Poder Ejecutivo, estatutos y reglamentos de entes descentralizados, o cualquier otra norma subordinada a los reglamentos centrales y descentralizados), la norma que debe prevalecer es el reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 Decreto Ejecutivo N° 36605-COMEX-MEIC-MAG.

Finalmente, se nos consulta si en los casos en los que exista contradicción entre el Reglamento Técnico Centroamericano 65.05.51:08 se puede considerar que las normas de rango inferior que se oponen al mismo se encuentran derogadas.

Al respecto, es necesario señalar que para hablar de una derogatoria normativa se debe estar en presencia de una situación en donde sea insalvable e imposible la armonización entre las normas cuestionadas, es decir, que resulte una contradicción objetiva que impide que las normas se adapten ambas al ordenamiento jurídico como un conjunto, pues resultan incompatibles. Sobre este tema ésta Procuraduría mediante el Dictamen C-043-2007 del 15 de febrero del 2007, señaló lo siguiente:

"Sobre el tema de la derogatoria tácita, el Órgano Asesor, en el dictamen C-122- 97 del 8 de julio de 1997, manifestó lo siguiente:

"Nuestro ordenamiento jurídico regula lo relacionado con la derogación de normas, específicamente en el párrafo final del artículo 129 de la Constitución Política, en relación con el artículo 8° del Código Civil. (...)

*La Procuraduría General de la República, por su parte, se ha pronunciado en esta materia, partiendo para ello de lo expresado por nuestro Tratadista don Alberto Brenes Córdoba en su Obra 'Tratado de las Personas'(Editorial Juricentro S.A., San José, 1986, p. 95), al afirmar que 'desde el punto de vista doctrinario, el acto mediante el cual el legislador deja sin efecto una ley, se conoce con el nombre de abrogación o derogación. Términos que se utilizan para expresar la acción y el resultado de abolir una ley en su totalidad o en parte nada más. **La derogación puede ser expresa o tácita, según se haga en términos explícitos, o que resulte de la incompatibilidad de la ley nueva con la ley anterior, ya que es principio general, que las leyes nuevas destruyen las leyes viejas en todo aquello que se le oponga**'".*

Por su parte, la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia, en la resolución número 130 de las 14:30 horas del 26 de agosto de 1992, indicó lo siguiente:

"La derogación de una norma jurídica se origina en la promulgación de otra posterior, a la cual hace perder vigencia. Tal principio lo consagra nuestro Derecho Positivo en el artículo 8 del Código Civil y en el 129 de la Constitución Política. Asimismo, según se deriva de dichas disposiciones, la derogatoria

incompatibilidad de la nueva ley con la anterior, sobre la misma materia, produciéndose así contradicción. ..”.

*Sin ánimo de profundizar mucho en la jurisprudencia de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia y de la Procuraduría General de la República sobre el tema de la derogatoria tácita, se puede afirmar, con un alto grado de certeza, que para que este fenómeno jurídico acontezca se requiere de dos condiciones. **En primer lugar, que la normativa posterior regule la misma materia de la normativa anterior. En segundo término, que del análisis comparativo entre ambas normativas se produzca una antinomia que las torne incompatibles e impida la armonización del régimen jurídico ahí establecido. Se requiere, en síntesis, que la nueva ley o norma, por su contenido, alcance y significado, sustituya completamente la disposición anterior.***

Por lo tanto, la derogatoria tácita cesa la vigencia de una norma cuando esta es incompatible con otra del ordenamiento jurídico que regula la misma materia y la norma más reciente no indica en forma expresa la terminación de la vigencia de aquella norma anterior que le es incompatible. En consecuencia, al no indicarse expresamente, es el operador jurídico quien debe determinar si opera o no una derogatoria tácita.

Para constatar la reforma o derogatoria tácita de una norma, como se indicó atrás, son dos pasos que deben seguirse:

a.- Establecer la existencia efectiva de la incompatibilidad objetiva entre el contenido de los preceptos de la antigua norma y los de la nueva.

b.- La determinación de los alcances de esa incompatibilidad (véase el dictamen C-215-95 de 22 de setiembre de 1995).

Es importante indicar que la incompatibilidad debe ser de tal grado o magnitud que permita calificar de contradicción insalvable, puesto que no fue la voluntad expresamente manifiesta del legislador derogar la norma.”

En razón de lo expuesto, es claro que para que se dé una derogatoria tácita de una norma, debe existir una contradicción o incompatibilidad objetiva entre el contenido de la norma anterior con el contenido de la nueva norma.” (Resaltado no es original)

Así pues, para efectos de esta consulta planteada, podemos señalar que en caso de que exista una contradicción entre una norma de rango inferior con el Decreto Ejecutivo N° 36605-COMEX-MEIC-MAG reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08, siempre va a prevalecer lo dispuesto en la norma de mayor rango conforme con nuestro ordenamiento, toda vez que lo señalado por la norma inferior debe sucumbir sobre la norma de mayor rango, entendiéndose que las normas inferiores no pueden ser aplicables en contraposición –en este caso- de las normas del decreto ejecutivo.

De conformidad con lo expuesto es criterio de la Procuraduría General de la República que:

1. El Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08 introducido a nuestro ordenamiento jurídico por vía del Decreto Ejecutivo N° 36605-COMEX-MEIC-MAG, por lo cual tiene el rango normativo de un "*Decreto Ejecutivo*".
2. En aplicación del artículo 6 de la Ley General de la Administración Pública N° 6227, las disposiciones del Decreto Ejecutivo N° 36605-COMEX-MEIC-MAG prevalecerán sobre cualquier norma inferior sobre la cual se presente un choque normativo.
3. En caso de contradicción con una norma de rango inferior con el Reglamento Técnico Centroamericano RTCA 65.05.51:08, prevalece lo dispuesto en este Decreto Ejecutivo.

Atentamente,

Lic. Esteban Alvarado Quesada.

Procurador

EAQ/ybm

Código 11763-2014

