

RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACION DE REGLAMENTOS

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene como finalidad esbozar algunas recomendaciones filológicas y jurídicas de carácter eminentemente práctico, dirigidas a la administración activa al elaborar normas de alcance general (reglamentos). No pretendemos en estas breves líneas agotar el tema ni mucho menos profundizar en un campo tan amplio, el cual se nutre de las fuentes de la técnica legislativa y el derecho público.

LA POTESTAD REGLAMENTARIA DE LAS ENTIDADES AUTÓNOMAS

La potestad reglamentaria de las entidades autónomas se encuentra en el artículo 188 de la Constitución Política, así como en el artículo 6° inciso e) de la Ley General de la Administración Pública (LGAP). Dicha potestad está expresamente establecida en el artículo 14 de la Ley Constitutiva de la Caja.

El artículo 188 de la Carta Magna dispone lo siguiente:

"Las instituciones autónomas del Estado gozan de independencia administrativa y están sujetas a la ley en materia de gobierno. Sus directores responden por su gestión. "

Por su parte, la LGAP, en el artículo 6° inciso e), indica lo siguiente:

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

Rebeca Ramírez Hernández ¹
Sergio Mena García ²

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

A su vez en lo que interesa la Ley Constitutiva de la Caja en el artículo 14 establece:

"Artículo 14.- Son atribuciones de la Junta Directiva: ...

f. Dictar los reglamentos para el funcionamiento de la Institución. "

Variadas han sido las definiciones que ha dado la doctrina al reglamento: don Eduardo Ortiz lo define como una "norma secundaria y subordinada a la Ley"; Sayagués Laso, por su parte, se refiere a él como un "acto unilateral de la Administración que crea normas jurídicas generales"; finalmente, Forsthoff lo considera como un "acto de creación jurídica de la Administración que pone en vigor reglas generales de obligatoriedad general".

De lo anterior se desprende que el reglamento es una fuente formal, escrita, de derecho administrativo, que contiene normas jurídicas, subordinadas a la Ley, cuyas disposiciones son de carácter general. Por esto, constituye una facultad normativa complementaria al Poder Legislativo, resultado de la potestad reglamentaria, resabio, sin duda alguna, del antiguo régimen monárquico.

1 Filóloga

2 Abogado

El reglamento autónomo tiene como finalidad regular la organización de las competencias de los entes públicos y la de los servicios públicos, regular las relaciones entre órganos, sin afectar derechos subjetivos, ni crear potestades de imperio. A diferencia de los reglamentos ejecutivos no se encuentran precedidos por una ley previa, sin embargo están subordinados a cualquier ley futura sobre la materia. Dentro de esta categoría encontramos los llamados reglamentos autónomos de servicio, organización, internos y externos.

RECOMENDACIONES DE CARÁCTER JURIDICO

Algunos aspectos jurídicos que deben tomarse en cuenta al elaborar una norma de carácter general, son los siguientes:

Audiencia

De conformidad con el artículo 361 de la LGAP, es un requisito para la emisión de actos de carácter general, la audiencia a entidades representativas de intereses de carácter general o corporativo, que se vean afectados con el reglamento. Resulta un vicio de nulidad absoluta su omisión.

Reserva de Ley

Existe reserva de ley en ciertas materias, lo que impide su regulación por la vía reglamentaria; así, no es posible regular la creación de servicios públicos ni el régimen de las libertades públicas; crear impuestos, tributos, tasas ni gravámenes; afectar la propiedad privada sobre los medios de producción y distribución de bienes y servicios; crear regímenes sancionatorios, ni establecer plazos de prescripción. En ese sentido, pueden consultarse los artículos 12, 19, 103 Y 124 de la LGAP.

Irretroactividad

El Reglamento no puede tener efectos retroactivos, su efecto es hacia el futuro.

Potestades de imperio

Las potestades de imperio son atribuciones que el ordenamiento jurídico le otorga a un determinado ente público, que implican un sometimiento del administrado hacia el ente. El fundamento de esta potestad se encuentra en los artículos 12 y 103 de la LGAP.

Inderogabilidad singular del reglamento

El reglamento no puede desaplicarse para un caso concreto. Este es el principio que recoge el artículo 13 de la LGAP.

Libre derogabilidad del reglamento

La Administración puede derogar o modificar -total o parcialmente- un reglamento. Lo que no puede hacer es dejar de aplicarlo para un caso concreto.

Reforma

Es la modificación que: sufre una disposición en virtud de una nueva. El reglamento debe consignar las normas que quedan total o parcialmente reformadas (art.362, LGAP).

Derogatorias

El tema de las derogatorias está referido a la vigencia de la norma. Es recomendable, para evitar ambigüedades, que estas sean expresas. Cuando no lo son, se presenta un problema de incompatibilidad de normas. En la disposición general se han de consignar expresamente las anteriores que quedan derogadas (art.362, LGAP).

La derogatoria tácita no es recomendable para evitar dudas en la interpretación y aplicación de la norma general. También, deben evitarse cláusulas derogatorias sin contenido expreso o concreto tales como "se derogan todas las disposiciones que se opongan", "se derogan las normas o disposiciones de rango igualo inferior", "quedan derogadas las disposiciones de cualquier rango que se opongan a lo dispuesto en el presente reglamento", "quedan derogadas en su contenido sustantivo...". Lo anterior permite a los operadores jurídicos (jueces, abogados,



Una niña de Quitirrisí de Mora entrega al Presidente Ejecutivo de la CCSS, Lic. Piza Rocafort, un petate tejido por artesanos de la comunidad, como reconocimiento por la extensión de los servicios de la Seguridad Social hasta esa región.

administradores, administrados) determinar con facilidad cuál es la norma que debe aplicarse.

Transitorios

Las normas transitorias son, en principio, disposiciones cuyo efecto desaparece tiempo después de la vigencia de la norma general. Su finalidad consiste en regular el periodo de transición que se produce entre la vieja reglamentación y la nueva. Se ubican al final del texto y se recomienda el uso de números romanos para diferenciarlas de las demás disposiciones. Para evitar confusiones, estas normas deben ser muy precisas.

Publicación en el Diario Oficial

La comunicación de los actos genera les es un requisito de eficacia; si no se realiza, esos actos no surte efectos jurídicos. Lo anterior de conformidad con los arts. 140, 239 y 240 de la LGAP.

ORDENAMIENTO DISCURSIVO

El contenido, o parte normativa, debe organizarse acorde con una estructura lógica, uniforme y coherente. Lo anterior responde a un orden sistemático del texto. Debe consistir en una sucesión ordenada de preceptos con secuencia lógica, ordenados en artículos, capítulos o secciones. La redacción debe ser clara, precisa y acorde con las normas gramaticales.

Título del Reglamento

El título es la frase con que se da a conocer el nombre o asunto del conjunto de disposiciones que conforman el reglamento. Debe ser congruente con el objeto que regula. Asimismo, tiene que ser claro, completo y ajustado a las reglas de la gramática. Su finalidad es descriptiva y no dispositiva. Se recomienda que sea conciso, expresivo y fácil de recordar.

En ocasiones, durante el trámite que conlleva la elaboración de un reglamento,

es común que se altere el contenido del mismo; por lo que el título original puede ser insuficiente para describir el objeto que se pretende normar. En estos casos es importante, luego de una lectura atenta del reglamento, la elaboración de un nuevo título que responda a los principios enunciados en el párrafo anterior.

Artículos

Los artículos son cada una de las disposiciones enumeradas en el reglamento. Constituyen la unidad básica de este. Se dividen en incisos y párrafos. Cada artículo puede contener un solo precepto o varios, si es del caso, siempre que respondan a una unidad temática. Si regulan un mismo tema deben estar juntos (separados por capítulos si es necesario). Se recomienda la numeración arábica que le corresponda, con excepción de los casos en que el reglamento tenga un solo artículo, caso en el cual se indicará:

"Artículo único". Se recomienda asignar un título a cada artículo, el cual debe ser congruente con el contenido del precepto. En cuanto a los incisos, se recomienda enumerarlos con letras minúsculas o con ordinales árabes (sea cual fuere la elección, la misma debe mantenerse a lo largo del reglamento).

El articulado, cuando se trata de reglamentos extensos que abordan distintos temas, puede dividirse en capítulos. Generalmente existe un primer capítulo que presenta las "Disposiciones generales". Esta parte inicial del reglamento expone datos esenciales como la finalidad, el objeto, definición de conceptos de uso particular en el texto, los principios del reglamento, etc.

Seguidamente se incluye la parte sustantiva del reglamento. En esta se pueden encontrar normas relativas a la organización, competencias y procedimientos. Se reitera la recomendación de dividir esta parte en capítulos cuando así lo exija la norma en cuestión. Dichos capítulos deben ser

debidamente titulados para facilitar el manejo del cuerpo normativo.

La parte final del reglamento incluye las disposiciones derogatorias, transitorias y finales. Como ya fue indicado al señalar algunos lineamientos jurídicos, esta parte es fundamental para evitar posibles contrastes del nuevo reglamento con anteriores normas que no hayan sido derogadas. Además, debe indicarse con total claridad, las medidas transitorias que serán aplicadas durante un período prudencial, para evitar vicios de nulidad en la aplicación del nuevo reglamento.

Otro aspecto que no debe dejar de considerarse es evitar al máximo las remisiones a otros textos. Deben utilizarse excepcionalmente y, en tal caso, deben ser claras y tener la indicación precisa de los artículos, leyes, textos, etc., a que se refieren.

RECOMENDACIONES GRAMATICALES

Si bien es cierto, en el español existen diversos lineamientos normativos respecto de la oración, existe bastante libertad en cuanto al orden de la misma. Las normas gramaticales nos indican que el orden correcto es sujeto, verbo y complementos (directo, indirecto, circunstancial); sin embargo, en ocasiones se puede alterar el mismo con el propósito de resaltar la importancia de alguno de los elementos integrantes del período.

Es importante, en todo caso, que se respeten las normas gramaticales, más aún cuando el grado de complejidad de las oraciones es mayor. Una oración simple (con un solo verbo) no presenta mayores dificultades en su comprensión, pero cuando se utilizan elementos subordinados, existe un alto grado de probabilidades de que se pierda el sentido original del texto.

En términos generales es recomendable utilizar oraciones sencillas y claras; sin embargo, cuando es necesario recurrir a la

subordinación para emitir algún planteamiento, debe mantenerse la oración secundaria cerca del elemento a que se refiere. La casa, que perteneció a mi tío Daniel, está en venta.

Usos verbales

Es importante, cuando se construye períodos compuestos, tener muy clara la idea que se pretende expresar. Lo anterior permitirá utilizar correctamente los tiempos verbales. Por ejemplo, si se enuncian dos acciones, una anterior y otra posterior debe manifestarse claramente esta relación temporal: caminaba por la calle y tropecé con una piedra. El segundo verbo (tropezar), nos enuncia un acto inmediatamente anterior al enunciado, a diferencia del verbo caminar que expresa una acción más atrás en el pasado.

Esta rigurosidad debe mantenerse también con las modalidades del verbo. Si queremos enunciar la posibilidad de que suceda algo, debe utilizarse el modo subjuntivo; cuando se trata de un hecho, de algo que siempre debe suceder, se usará el modo indicativo: si el asegurado incurriera en ese acto, deberá...

Gerundio

El gerundio es una forma no persona del verbo. Su uso en español es bastante complicado. Generalmente se utiliza en relación con el verbo principal y debe enunciar una acción simultánea o anterior a este contestó sonriendo.

Los errores más comunes que se cometen al recurrir a esta forma, son los siguientes:

- Gerundio explicativo referido al sujeto:
Es cuando nos enuncia una característica propia del enunciado anterior (maleta conteniendo, un estudio indicando)
- Gerundio que enuncia una acción posterior a la del verbo principal: (los integrantes de la

comisión durarán en sus cargos dos años, pudiendo ser reelectos).

Preposiciones

Las preposiciones son palabras invariables que tienen una función copulativa. Se encargan de unir un elemento inicial con un elemento [mal; sin embargo, es con este último que mantiene una estrecha relación, incluso se puede decir que conforman una unidad sintáctica.

Si se utiliza inadecuadamente una preposición, puede variar el sentido del período, por lo que es fundamental tener claridad respecto de su significado y de los entorno en que es utilizada. El Esbozo de una Nueva Gramática de la Lengua Española, da las siguientes pautas normativas sobre este particular:

A

Precede al complemento directo de persona y al indirecto: Siguió a Marta, le entregó todo a los niños.

Complemento con matiz de finalidad de ciertos verbos, cuando este complemento es un infinitivo: Me enseñó a leer.

La dirección que lleva o el término a que se encamina alguna persona o cosa: Vamos a la playa.

Se opone a de en indicaciones de distancia, tiempo o diferencia: de once a doce.

Se utiliza en lugar de hasta en ciertas oraciones: Caminó con el agua a la cintura. Indica el modo de hacer alguna cosa: a pie. La distribución o cuenta proporcional: dos a dos. El precio de las cosas: a veinte colones.

La situación de persona o cosa: estaba a la derecha de José. La costumbre o usanza: a la española. El móvil o fin de alguna acción: a instancias del juez.

El instrumento con que se ejecuta alguna cosa: quien a hierro mata a hierro muere.

A veces equivale a la conjunción condicional si: a no dudarlo.

Sirve para formar frases y locuciones adverbiales: a tientas, a oscuras, a regañadientes.

ANTE

Significa delante o en presencia de: compareció ante el juez.

Vale por antes que o antes de, con significado de antelación o preferencia de cosas y acciones: ante todo.

BAJO

Indica situación inferior, sujeción o dependencia de una cosa o persona respecto de otra: estar bajo tutela, tres grados bajo cero.

CABE

Equivale a junto a, cerca de. Es una voz anticuada en desuso.

CON

Significa la concurrencia y compañía de personas o de cosas: va con sus hijos, café con leche.

El medio o instrumento con que se hace o consigue alguna cosa: lo escribió con el lápiz de Beatriz.

Las circunstancias con las que se ejecuta o sucede alguna cosa: trabaja con amor, come con ansia, mira con indiferencia.

CONTRA

Denota oposición o contrariedad en sentido recto o figurado; pugna o repugnancia entre personas o cosas: le estrelló contra la pared.

DE

Denota propiedad, posesión o pertenencia: la casa de Julián. Origen o procedencia: es de Alajuela.

Modo o manera: cayó de espaldas.

Materia de que está hecha una cosa: el vaso de vidrio. Contenido de alguna cosa: vaso de agua.

Asunto o materia de que se trata: libro de inglés. Tiempo en que sucede una cosa: de día.

Uso de una cosa cuando sólo se toma parte de ella: bebió del café que le ofrecieron. Naturaleza, condición o cualidad de personas o cosas: mujer de valor.

Se usa con infinitivos: es hora de caminar. A veces denota ilación o consecuencia: de esto se sigue, de lo dicho hasta aquí resulta.

Antes de uno, una, expresa la rápida ejecución de alguna cosa: de un trago se bebió la botella, acabemos de una vez.

Se coloca entre distintas partes de la oración con expresiones de lástima, queja o amenaza: pobre de ti.

Equivale a con: lo hizo de mala gana. A desde: de Alajuela a Cartago. A para: ropa de dormir. A por, efecto de: lo hice de lástima.

DESDE

Sirve para denotar el principio de tiempo o de lugar: desde mañana.

EN

Indica tiempo: lo hizo en un momento. Lugar: está en su casa. Modo o manera: lo dijo en broma.

Aquello en que se ocupa o sobresale alguna persona: pasa la noche en el juego.

Precediendo a ciertos adjetivos, da origen a locuciones adverbiales: en general, en particular.

ENTRE

Denota situación o estado en medio de dos o más personas o cosas: entre compañeros, entre la espada y la pared.

Significa también cooperación de o más personas o cosas: entre todos terminaremos a tiempo.

HACIA

Sirve para indicar el lugar donde está o sucede alguna cosa y para señalar a donde una persona, cosa o acción se dirige: hacia allí está el Museo Nacional, voy hacia Alajuela.

HASTA

Denota el término de lugar, acción, número o tiempo: llegaré hasta la casa.

PARA

Significa el destino que se da las cosas: eso será para vos.

El fin que nos proponemos en nuestras acciones: estudiar para saber. Unida a la conjunción que, introduce oraciones finales: repito la orden para que no la olvidés. Movimiento: salgo para San José.

Tiempo o plazo determinado: esto es para mañana. Relación de unas cosas con otras: para el tiempo que hace no está tan mal. Proximidad de algún hecho: está para llover.

El uso que conviene a cada cosa: tela para camisas.

POR

Sirve en primer lugar para distinguir la persona agente en las oraciones de pasiva: fue hecho por José.

Indica duración o tiempo aproximado: me ausento del trabajo por una semana.

Lugar: pasa por la calle. Causa o motivo: por el amor de Dios. Medio: llamar por teléfono. Modo: vende por mayor.

Precio o cuantía: lo vende por cien colones. Equivalencia: váyase lo uno por lo otro. En busca de: va por leña. En favor de: hablar por alguno.

En lugar de: asisto por mi compañero. En cambio o trueque de: la gorra por el sombrero. En concepto u opinión de: pasa por rico. Sin: la carta está por escribir.

En clase o calidad de: me adoptó por hijo. Forma locuciones concesivas como estas: por grande que sea, por mucho que digas.

PRO

Significa a o a favor de: cupón pro ciegos.

SEGÚN

Sirve para denotar relaciones de conformidad de unas cosas con otras, como en las expresiones: sentenció según ley, obra según las circunstancias.

SIN

Denota privación o carencia de alguna cosa: estoy sin empleo.

Vale lo mismo que "además de", "fuera de": llevaba joyas de diamantes.

SO

Equivale a bajo de. Se utiliza sólo con los sustantivos capa, color, pena y pretexto.

SOBRE

Significa mayor elevación en lo material y mayor dignidad hablando figuradamente: dejé el libro sobre la mesa.

Sirve para indicar el asunto de que se trata: hablamos sobre las noticias del día.

Significa "poco más o menos": Francisco tendrá sobre cincuenta años. Equivale a "además de": sobre lo simpático, tiene mucho carisma.

Se utiliza para indicar proximidad, intermediación, cercanía: el muchacho está sobre la jugada.

Se emplea figuradamente en las locuciones adverbiales sobre seguro, sobre aviso. También en construcciones como tomar

sobre sí, estar sobre sí y va sobre mi conciencia.

TRAS

Significa el orden con que siguen unas cosas a otras: voy tras de ti.

También significa lo mismo que además de: tras de ser culpado, es el que más levanta el grito.

Signos de puntuación

Los signos de puntuación marcan el ritmo del discurso. Un uso adecuado de los mismos le otorgará claridad al enunciado, lo cual es fundamental en la redacción de un reglamento. Dado su carácter dispositivo, los signos de admiración y de interrogación se omiten al redactar cuerpos normativos.

Uso de la coma

Para separar los elementos de una enumeración, que pueden ser palabras, frases u oraciones.

Para aislar frases explicativas o incidentales que interrumpen el discurso.

Para separar conectores como: sin embargo, por último, no obstante, finalmente, pero, etc.

Para separar el ablativo absoluto del resto de la oración.

Para separar el nombre y el número de una ley (en caso de que se mencionen en el reglamento).

Para indicar que un elemento sintáctico se ha desplazado del lugar que correspondería según el orden lógico (sujeto + verbo + complemento directo + complemento indirecto + complementos circunstanciales).

Para expresar que se ha omitido el verbo de la segunda oración porque es el mismo de la primera.

Para separar las unidades de las fracciones.

Uso de punto y coma

Para separar los miembros de un período donde ya existen comas.

Para introducir una oración adversativa extensa.

Para separar oraciones cortas de sentido diferente.

Uso de punto y seguido

Para separar oraciones cortas que giran alrededor de un mismo tema. Para eliminar el exceso de subordinación.

Uso de punto y aparte

Se utiliza para separar contenidos semánticos diferentes (cuando concluye la exposición de una idea).

Uso de dos puntos

Antes de una enumeración. Antes de una cita textual.

Para indicar que la frase siguiente especificará lo propuesto.

Uso de puntos suspensivos

En los reglamentos sólo se utilizan para indicar que, en una cita textual, no se incluye todo el texto.

Uso de comillas

Para indicar las citas textuales.

Para destacar una frase, cuando el emisor lo considera necesario.

Para señalar que el término usado es un extranjerismo o un tecnicismo.

Uso de guión

Para unir adjetivos compuestos. Para separar fechas.

Uso de paréntesis

Para indicar fechas o información adicional.

Para expresar los montos en números, seguidos de la cantidad en letras.

Para incluir las siglas después de haber escrito el nombre completo.

Uso de mayúsculas

En cuanto al uso de las mayúsculas, y

dada la diversidad de criterios sobre el particular, reiteramos la recomendación que hacen los autores de El estilo de la ley. Si bien es cierto el texto en mención recoge las inquietudes que giran en torno a la redacción de leyes en el seno de la Asamblea Legislativa, las mismas son aplicables a la redacción de reglamentos de instituciones autónomas.

Los autores recomiendan usar las mayúsculas en los siguientes casos:

Nombres propios (persona, animal, lugar, cosa). Los títulos que indican dignidad, autoridad u cargo importante.

Los tratamientos de personas importantes (Su Santidad, Excelentísimo); los tratamientos de personas comunes si están abreviados.

Los nombres de épocas, períodos históricos o hechos famosos. Los nombres de los días festivos y los números romanos. Los nombres de los puntos cardinales.

El artículo o el nombre (sustantivo o adjetivo) que forma parte de un nombre propio.

Los sustantivos y los adjetivos del nombre de una institución, cuerpo, establecimiento, tratado, ley o convenio.

Los sustantivos y los adjetivos integrantes del nombre de cualquier obra. En los títulos largos, bastará la mayúscula de la primera palabra y la de los nombres propios.

Las siglas y los acrónimos

Las palabras gobierno, estado, república, reino, imperio, etc. cuando, por referirse a enti-

dades de derecho público equivalen a nombres propios.

Después de los dos puntos, en la primera palabra de una cita textual y después de las palabras expone, declara, certifica, hace constar, etc.

Formas abreviadas

Cuando se trate de siglas o acrónimos, debe enunciarse el nombre completo de la institución, órgano, etc., seguido de la forma abreviada entre paréntesis, la primera vez que se mencione en el reglamento. Posteriormente, se podrá indicar solamente la forma abreviada. Debe evitarse el uso de abreviaturas, debido a que propician interpretaciones erróneas.

RECOMENDACIONES SEMÁNTICAS

En cuanto al léxico que se utilice en el texto reglamentario, se recomienda la rigurosidad respecto de su significado. Es preferible repetir varias veces un término que cambiarlo por un sinónimo que no exprese con claridad lo que se pretende. Debe recordarse siempre, en cuanto al uso de sinónimos, que todas las palabras expresan significados

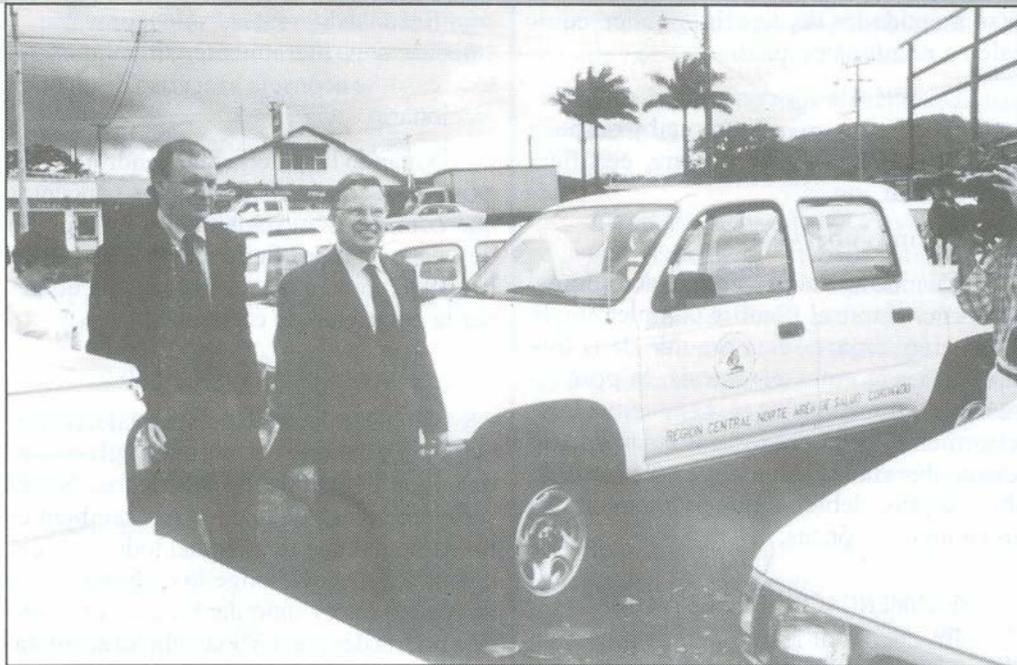
diferentes, sólo comenzar y empezar son, literalmente, sinónimos. En todo caso, se aconseja hacer uso de un buen diccionario.

Cuando la materia que se norma así lo exija, se recomienda definir los conceptos que conforman el reglamento. El capítulo de Disposiciones Generales a que hemos hecho referencia más arriba, puede contener la definición de conceptos.

CONCLUSIÓN

Un uso adecuado del lenguaje, permitirá a los redactores de normas reglamentarias fijar el sentido de los textos. No es suficiente crear un texto claro, también es fundamental que se atiendan todos los requisitos legales que exige la elaboración de un reglamento. Cualquier vicio en este sentido podría devenir en una nulidad absoluta.

Lo que debe tenerse siempre en cuenta, en todo caso, es que el reglamento es un medio que debe facilitar el desarrollo de las funciones públicas, lo cual se manifiesta en una correcta interpretación de las normas por parte de los operadores jurídicos.



En Coronado, el Presidente de la República, Dr. Rodríguez, y el Presidente Ejecutivo de la CCSS, Lic. Piza, hicieron entrega de un lote de vehículos todo terreno para llevar la atención a donde los pacientes se hallen.

Normalmente, el establecimiento de un servicio nuevo constituye una ocasión festiva que celebra la comunidad.

