

**Expediente: 15-6841-1027-CA/15-8119-1027-CA**

**Procesos de Conocimiento Acumulados**

**Actor: Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica /Sindicato  
Nacional de Médicos Especialistas.**

**Demandado: Colegio de Enfermeras de Costa Rica.**

**N° 77-2018**

**TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y CIVIL DE HACIENDA.  
SECCIÓN SEXTA. SEGUNDO CIRCUITO JUDICIAL DE SAN JOSÉ. ANEXO**

**A.** A las quince horas del veintinueve de junio del dos mil dieciocho.

**PROCESOS DE CONOCIMIENTO ACUMULADOS** incoados por el Colegio de Psicólogos de Costa Rica, representado por Weiner Guillén Jiménez, mayor, casado, licenciado en psicología, cédula de identidad 3-341-399, vecino de Cartago, en su condición de Presidente. Participan como apoderados especiales judiciales de ese Colegio, Rubén Hernández Valle, quien es mayor, casado una vez, abogado, cédula 1-342-665, vecino de Montes de Oca y Alejandro Delgado Faith, mayor, casado una vez, abogado, cédula 1-597-407, vecino de San José (Expediente 15-6841-1027-ca) y el Sindicato Nacional de Médicos Especialistas, representado por Oscar Uribe López, mayor, divorciado, médico especialista en ortopedia, vecino de San José, cédula 1-572-630 en condición de Presidente con facultades de apoderado generalísimo (Expediente 15-8119-1027-ca, expediente acumulado al 15-6841-1027-ca), ambos contra el Colegio de Enfermeras de Costa Rica representado por Ligia Elisa Ramírez Villegas, mayor, divorciada, master en enfermería obstétrica, vecina de Mercedes Norte, en su condición de Presidenta. Participa como apoderado especial judicial del Sindicato, el licenciado José Antonio Barletta Chaves, quien es mayor, casado



Firmado digital de:

LAURA GOMEZ GONZALEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

una vez, abogado, vecino de San José, cédula de identidad 1-718-496 y como

apoderados especiales judiciales del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, los licenciados Diego Moya Meza, mayor de edad, casado, abogado, vecino de San José, cédula 1-1065-968, y Giulio Sansonetti Huatala, mayor, casado, abogado, vecino de San José, cédula 1-1178-002.

### **RESULTANDO:**

**1.-** Que el Colegio de Psicólogos de Costa Rica compareció ante esta jurisdicción a solicitar según se desprende del escrito de demanda interpuesta el 28 de julio del 2015 y según las pretensiones fijadas en audiencia preliminar celebrada el 15 de febrero del 2017 (Expediente 15-6841-1027-ca) lo siguiente: **1.** *"Que el Reglamento impugnado in todo (sic) es absolutamente nulo por ser contrario al ordenamiento jurídico y por no haberse consultado previamente a su promulgación a las entidades que defienden intereses corporativos y carecer de motivación en los mismos términos del artículo 136 inciso e) de la LGAP. 2. Que específicamente el Capítulo 1, incisos n), o), q), r) y t), y el Capítulo 3 incisos a.24); b.1) y 3); 8), 13), 19), 29) y 30) del Reglamento impugnado están viciados de nulidad absoluta por ser contrarios al ordenamiento jurídico. 3. En caso de oposición, se condene al Colegio de Enfermeras de Costa Rica al pago de ambas costas de la presente acción".* Por su parte el Sindicato Nacional de Médicos Especialistas (Expediente 15-8119-1027-ca) pretende lo siguiente: **1.** *"Se declare la nulidad absoluta del "Reglamento para el ejercicio de los profesionales en enfermería especialistas en salud mental y psiquiatría", el cual fue emitido por la Junta Directiva del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, ya que está firmado por el presidente del Colegio, publicado en la Gaceta número 46 de fecha 06 de marzo del dos mil quince, por cuanto es disconforme con el Ordenamiento Jurídico". 2. Se condene a la parte demandada al pago de ambas costas de esta acción.* (Imágenes 24-30, 91-117, 251-254 del expediente electrónico)

**2.-** Conferido el traslado de las demandas a la representación del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, se rechazaron los hechos, e invocaron las defensas de falta de integración de la litis, resuelta de forma interlocutoria, falta de



legitimación activa, falta de derecho, además se solicitó la acumulación de los procesos 15-6841-1027-CA y el 15-8119-1027-. (Imágenes 37-78, 169-220 del expediente electrónico)

**3.-** Mediante resolución N° 1894-2016 de las diez horas con cincuenta minutos del veinte cuatro de agosto del dos mil dieciséis, se conoció de la gestión de acumulación planteada por la demandada, disponiéndose la acumulación del expediente 15-8119-1027-CA al expediente 15-6841-1027-CA. (Imágenes 231-234 del expediente electrónico)

**4.-** La audiencia preliminar se realizó el 15 de febrero del dos mil diecisiete, se ratificaron las pretensiones, se rechazó la defensa previa de integración de la litis por resolución N° 324-2018, se determinaron los hechos controvertidos, se admitió el expediente administrativo y la prueba documental presentada en el expediente judicial, se presentó prueba para mejor resolver, sobre la cual se otorgó la audiencia respectiva, se declaró el proceso de puro derecho y se rindieron las conclusiones respectivas de forma oral.

**5.-** En los procedimientos se han observado las prescripciones y términos de ley, y no se perciben vicios, defectos u omisiones susceptibles de producir nulidad de lo actuado o indefensión a las partes.

Se dicta la presente resolución por unanimidad y previa deliberación.

Redacta la jueza Gómez Chacón con el voto afirmativo de la jueza Abarca Gómez y el juez Conejo Cantillo.

### **CONSIDERANDO:**

**I. SOBRE LA PRUEBA PARA MEJOR RESOLVER:** Múltiples son los precedentes de la Sala Primera de la Corte Suprema de Justicia al referirse a la prueba para mejor resolver, señalándose que ésta es prueba del juez, y no de las partes, consecuentemente la decisión de recabarla es facultativa del órgano jurisdiccional, y puede prescindirse de ella sin necesidad de resolución alguna.

**Procedente resulta indicar lo expuesto sobre el punto en la resolución número**



Firmado digital de:

LAURA GÓMEZ CHACÓN, JUEZ/A DECISOR/A

CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A

JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



un desequilibrio injustificado del juez hacia las partes. Por último, debe recordarse que la prueba debe ser útil y pertinente para la resolución del caso, en cuanto no se trata de aportar elementos de convicción que en nada aportan a esta. Ahora bien, del estudio de los autos, se encuentra que la parte actora presentó en la audiencia preliminar celebrada el 15 de febrero del dos mil diecisiete prueba para mejor resolver, consistente en un documento rotulado como "Sistematización de la fundamentación técnica del ejercicio de la enfermería en salud mental y psiquiatría" y otro documento denominado "Criterio técnico- académico que sustenta el reglamento para el ejercicio de los profesionales en enfermería especialista de salud mental y psiquiatría". De los documentos aportada estima este Tribunal, que los mismos no resultan pertinentes por ser sobreabundantes, en el entendido que éstos ya se encuentran adjuntos al expediente administrativo aportado por el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, con la contestación de la demanda y que fuera admitido en su totalidad como prueba de este proceso, consecuentemente dicha prueba debe ser rechazada.

**II. HECHOS PROBADOS:** Se tienen como tales, por tener el correspondiente sustento, los siguientes: **1.-** En el año 2013 inició la discusión en el Colegio de Enfermeras de Costa Rica sobre la necesidad de crear un reglamento que regulara y delimitara las competencias de las enfermeras especialistas en salud mental y psiquiatría. (Folios 129-133 del expediente administrativo) **2.-** En ocasión a esa necesidad el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, elaboró una propuesta de Reglamento para el ejercicio de Profesionales en Enfermería con énfasis en salud mental, el cual una vez revisado por la Asesoría legal de ese Colegio, la Comisión de Salud Mental y la Asociación de Salud Mental, fue remitido al Ministerio de Salud para su aprobación y publicación. (Folios 136-172 del expediente administrativo) **3.-** Mediante oficio CS-207-2014 del 24 de julio del 2014, suscrito por el Contralor Institucional del Ministerio de Salud, se le indicó a la Presidenta del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, que ese Ministerio no estaba en la condición de cumplir con las expectativas de aprobar y publicar el Reglamento enviado, por no ser de su competencia y más bien ser



Firmado digital de:

LA COMISION DE JUECES SUPLENTE  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

competencia y potestad de dicho Colegio, indicando que lo que sí se

compartían eran las observaciones técnicas elaboradas por la Secretaría Técnica de Salud Mental a dicho documento. (Folios 181 y 182 del expediente administrativo) **4.-** Mediante nota del 26 de agosto del 2014 suscrita por la señora Yorleny Cantillo Bermúdez, Secretaria de la Asociación Costarricense de Profesionales en Enfermería en Salud Mental y Psiquiatría a la Junta Directiva del Colegio de Enfermeras y Enfermeros de Costa Rica, se solicitó la publicación del "Reglamento para el ejercicio de profesionales en Enfermería con énfasis Salud Mental y Psiquiatría" en atención a lo resuelto por el Ministerio de Salud en oficio CS-207-2014 del 24 de julio del 2014, y la necesidad de dar solución a sin número de situaciones que viven los profesionales de esa rama en sus centros de trabajo. Dicha nota fue trasladada por la Junta Directiva del Colegio de Enfermeras de Costa Rica a la Presidencia de aquella Corporación mediante acuerdo del 28 de agosto del 2014, acta N°2208. (Folios 184-185 del expediente administrativo) **5.-** Que mediante correo electrónico del 23 de octubre del 2014, la Presidencia del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, remite a la licenciada Laura Chaves el Reglamento de Salud Mental y Psiquiatría para su publicación.(Folio 186 del expediente administrativo) **6.-** Mediante correo del 11 de noviembre del 2014 la Secretaría Técnica de Salud Mental del Ministerio de Salud de Costa Rica remite a la Presidencia del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, las recomendaciones y observaciones realizadas al "Reglamento para el ejercicio de los profesionales especialistas en salud mental y psiquiatría" (Folios 187-194 del expediente administrativo) **7.-** Que en La Gaceta N°46 del viernes 06 de marzo del 2015, se publicó el "Reglamento para el ejercicio de profesionales en enfermería especialistas en Salud Mental y Psiquiatría"(Folios 280-284 del expediente administrativo) **8.-** Que en sesión del 26 de marzo del 2015, acta 2236 de la Junta Directiva del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, se acordó y procedió a hacer entrega del documento del "Reglamento de Salud Mental y Psiquiatría" (Folios 270-272 del expediente administrativo). **9.-** Que el "Reglamento para el ejercicio de los profesionales en enfermería especialistas en salud mental y psiquiatría" se compone de tres capítulos, el primer capítulo relacionado con

Firmado digital de:

LA JUEZA/EL JUEZ SUPLENTE  
CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



ejercicio de profesional de la enfermería en salud mental y psiquiatría y un tercer capítulo regulatorio de las competencias de los profesionales en enfermería especialistas en salud mental y psiquiatría en los diferentes niveles de atención. (Folios 280-284 del expediente administrativo)

**III. SOBRE EL OBJETO DEL PROCESO:** Dentro de los expedientes acumulados 15-6841-1027-CA y 15-8119-1027-CA se tiene como objeto la impugnación del "Reglamento para el ejercicio profesionales de enfermería especialistas en Salud Mental y Psiquiatría" en el caso específico de lo argumentado por el Colegio de Psicólogos en el expediente 15-6841-1027-CA, se plantea que la nulidad radica en que el reglamento viola el procedimiento establecido en el artículo 361.2 de la Ley General de la Administración Pública, al haberse obviado la consulta establecida en aquel numeral, sin que existiera dispensa para el mismo, asimismo carece de motivo y motivación del acto de acuerdo a lo establecido en el artículo 136 inciso e) de la Ley General de la Administración Pública. Consideran que se violenta el artículo 19 de la misma ley, al disponer sobre derechos fundamentales que tienen reserva legal, en el entendido que no existe autorización para reglamentar actividades propias de otra disciplina. En esa lógica, consideran que el reglamento lesiona los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica del Colegio de Psicólogos, al establecer competencias para especialistas de la enfermería que son propias de los profesionales en psicología, lo anterior, incluso en relación con lo dispuesto por el numeral 25 de la Ley 2343, Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, donde se define el marco de acción de un profesional en enfermería, el cual no comprende la terapia cognitiva conductual que es propia de una rama de la psicología clínica. Por su parte el Sindicato Nacional de Médicos Especialistas en el expediente 15-8119-1027-CA, expone en su teoría de caso, que la nulidad deviene porque el mismo es disconforme con el ordenamiento jurídico, según lo regulado en el artículo 128 y 129 de la Ley General de la Administración Pública, indican que el reglamento cuestionado carece de motivo y motivación, en el tanto no hay ningún criterio técnico, fáctico o legal que justifique o motive el acto, no existe razón de fondo para su promulgación, ni se entiende el fin del mismo. Agregan, que el reglamento tiene un contenido



Firmado digital de:

LAYLA COHEN GONZALEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

ilícito, al considerar que la normativa dictada va más allá de su área de acción, invadiendo competencias de órganos superiores jerárquicamente, sin que exista norma que le permita dictar ese tipo de reglamentos. Resaltan, que existe un vicio en la competencia, la cual debe estar regulada por ley, según lo establecen los artículos 59.1 y 60 de la Ley General de la Administración Pública, sin embargo la Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, ni el Decreto Ejecutivo que lo reglamenta, existe norma que le otorgue esa competencia de dictar un reglamento de alcance general que regule tanto a sus agremiados, como a los administrados y a los usuarios de los servicios públicos y privados de salud. Estiman que no sólo no está entonces otorgada aquella competencia por ley, sino que incluso va más allá de los cometidos que tiene el propio Colegio de Enfermeras de Costa Rica. Agregan, que de acuerdo a la interpretación que ha hecho la Sala Constitucional, la potestad reglamentaria que ostentan los colegios profesionales se refiere al ejercicio de la profesión y a su organización interna, sin que pueda pensarse que ésta les alcanza para regular a los administrados en general, situación que se da al dictar normas como las impugnadas que regulan a los sujetos que están fuera del régimen de sujeción especial que regula dicho colegio, el reglamento impugnado tiene alcance general que solo podía ser dictado por el Poder Ejecutivo. Señalan entonces, que existe abiertamente una intromisión en competencias que sólo el Ministerio de Salud ostenta, por ser este Ministerio en conjunto con el Presidente de la República de acuerdo a lo establecido en el artículo 1 y 2 de la Ley General de Salud, los competentes para dictar los reglamentos necesarios para coordinar y ordenar las políticas de salud nacionales. Se indica además, que la normativa dictada por el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, irrumpe en áreas propias de salud nacional, ajenas al ámbito de acción de un colegio profesional, en contra abiertamente del principio de legalidad. Exponen también, como motivo de nulidad en que se excede de forma grosera su marco de competencia en el hecho de que la normativa cuestionada establece la posibilidad de otorgar títulos académicos, cuando estos están únicamente en la posibilidad de autorizar el ejercicio

Firmado digital de:

LA ABOGADA ALEJANDRA GONZALEZ TORRES,  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



los profesionales en las diferentes universidades cumplan con los requisitos mínimos de calidad, para que la persona que vaya a ejercer esa profesión lo haga sin perjuicio a la población, pero no puede arrogarse la competencia de modificar o variar los títulos de los agremiados creando una especialidad que no existe en el país. Señalan por último, que no se cumplió con el procedimiento para dictar un reglamento que regula la Ley General de la Administración Pública, en el tanto no se cumplió con las solemnidades que establecen los artículos 361 a 363 de la Ley en mención al no haberse concedido las audiencias necesarias a las instituciones que pudieron ser afectadas por el dictado de un cuerpo normativo, además de invadir las competencias del Poder Ejecutivo al dictar una norma de alcance general sin tener facultades para hacerlo.

**IV. DE LA POSICIÓN DEL COLEGIO DE ENFERMERAS DE COSTA RICA:** El Colegio de Enfermeras de Costa Rica indicó en el desarrollo de su contestación de demanda, que el Colegio como persona jurídica no estatal y de carácter corporativa, es sujeto de derecho que puede actuar en el mundo jurídico y que es receptora de responsabilidades jurídicas. Al tener naturaleza pública no estatal, la actividad del Colegio se encuentra dividida entre el régimen jurídico público y el privado, entendiéndose el régimen público en lo relativo a la jurisdicción disciplinaria, el otorgamiento de la licencia para el ejercicio profesional y la incorporación o denegación de la misma y la condición corporativa. Señalan, que la potestad reglamentaria del Colegio de Enfermeras de Costa Rica no está expresamente atribuida por ley, por resultar omisa la Ley 2343 omisa al respecto, sin embargo, se acepta que las potestades o competencias atribuidas al Ente Público devienen de su propia naturaleza. En ese sentido, explican que la potestad reglamentaria del Colegio de Enfermeras es atribuida de forma implícita, en el tanto está se deduce razonablemente de la existencia del Colegio como organización pública, y en su criterio toda organización pública con personalidad jurídica propia e independencia funcional del Estado, goza como mínimo de autonomía administrativa y en el caso de los Colegios Profesionales también autonomía política, de manera que en conjunto

de esos niveles de autonomía, viene implícita esa potestad reglamentaria



Firmado digital de:

LAURA GÓMEZ GONZÁLEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



salud mental y psiquiatría es desde los métodos y procesos propios de la enfermería, que son procesos ajenos a la medicina y a la psicología. El reglamento cuestionado, solo tiene alcance en el ámbito subjetivo de la organización que lo dicta, por lo que carece de fuerza vinculante para otros entes, empleadores, etc, solo inciden en la esfera de su accionar. Sobre la competencia para dictar reglamentos relativos especialidades de enfermería, indican, que en su momento el mismo Colegio de Enfermeras de Costa Rica compartió que la en la materia reglamentada debió ser reglamentada por el mismo Ministerio de Salud, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 345 inciso 11 de la Ley General de Salud, y con ese fundamento, en su momento, la Presidencia del Colegio envió el reglamento a la Ministra de Salud para su aprobación y publicación, sin embargo el Ministerio de Salud devolvió el documento con el criterio que no existía base legal para establecer que los reglamentos que emita el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, en el marco de sus competencias sean decretos ejecutivos. Señalan en ese contexto, que al gozar el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, potestad reglamentaria, puede dictar reglamentos relativos a las diferentes especialidades propias de la enfermería y éstos resultan vinculantes solo para sus agremiados, y no para instituciones empleadoras, sin perjuicio de su utilidad como guía interpretativa y de aplicación práctica limitado al campo científico. En otros aspectos, señalan, que no se incurren en violación al artículo 19 de la Ley General de la Administración Pública porque la reserva de ley en relación a la regulación especialidades profesionales no es absoluta. Manifiestan que tampoco se incurre en una violación del artículo 11 de la misma Ley en mención, porque la legalidad exige que la norma inferior se encuentre enganchada a una norma de superior rango como el artículo 2 del Estatuto de Enfermería, 19 del Decreto 18192-S y el artículo 25 de la Ley Orgánica del Colegio y el artículo 1 inciso 1) del Decreto 37286-S, por lo que sí existe fundamento normativo para el reglamento que se cuestiona. Adicionalmente, mencionan que no existe falta de motivación, en el tanto el hecho de que se haya publicado sin la respectiva motivación, no significa que no exista, la cual se evidencia del expediente

Firmado digital de:

LAURA MONTENEGRO, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



vincula a la situación de salud mental en el país, la preocupación de Organismos Internacionales por impulsar la formación en enfermería en salud mental y la especial preocupación que se tiene de la salud mental en la población del mundo. Manifiestan, que tampoco se incurre en una violación de los artículos 4 y 7 de la Ley Orgánica del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica o el artículo 9 del reglamento a dicha Ley, en razón de que las materias reguladas se ejercen desde los métodos y los procesos propios de la enfermería. Igualmente señalan, que no se transgrede el artículo 361 inciso 2 de la Ley General de la Administración Pública, porque no se está regulando materias de interés de otros Colegios Profesionales y el reglamento se limita a la especialidad propia de la enfermería. Por último, indican que no se atenta contra lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Orgánica del Colegio Enfermeras de Costa Rica, porque contrario a lo indicado por los demandantes, esta norma es fundamento del reglamento mismo.

#### **V. SOBRE EL FONDO DEL ASUNTO Y LOS VICIOS ALEGADOS DEL ACTO**

**REGLAMENTARIO:** Como se indicó en el objeto del proceso, las demandas planteadas tienen como pretensión principal la nulidad del "Reglamento para el ejercicio de los profesionales en enfermería especialista en salud mental y psiquiatría", alegando una serie de vicios en los elementos de ese acto administrativo de alcance general, además de señalar que éste es contrario al ordenamiento jurídico. En su desarrollo de argumentos, los actores señalan vicios de forma y fondo en la constitución del acto administrativo, de forma indistinta, pero en criterio de esta Cámara, es necesario analizar los vicios señalados atendiendo primeramente la procedencia de los relacionados con los elementos formales, para posteriormente, de ser el caso, analizar los vinculados con los elementos materiales del acto. Debe tenerse presente que tal como lo ha indicado la doctrina, el reglamento es un acto administrativo y norma jurídica, por ende como acto, está regulado por las disposiciones legales existentes que regulan los presupuestos materiales y formales que lo constituyen. En ese sentido, procedemos analizar primeramente lo relativo a la falta de competencia, porque no se trata solo de un elemento subjetivo y

Firmado digital de:

LA CANTONALIDAD DE JUECES DE PRIMERA INSTANCIA  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



sentido, se expuso en las argumentaciones en diversos supuestos, el cuestionamiento de la posibilidad que tiene el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, de emitir reglamentos de alcance general que regulen tanto a sus agremiados, como a los administrados y a los usuarios de los servicios públicos y privados de la salud, así como la invasión a las competencias del Poder Ejecutivo en esa materia, que específicamente aborda el reglamento impugnado. Sobre este aspecto el Colegio demandado, señaló de forma amplia una tesis sobre la potestad reglamentaria que ostenta como Ente Corporativo no Estatal y cómo esa potestad le alcanza para la definición de los parámetros establecidos en el reglamento sobre el que se discute. Atendiendo tales argumentos, es necesario para valorar el aspecto sobre vicios en la competencia, retomar elementos que aclaran el escenario de esas atribuciones en el ordenamiento jurídico.

**VI.** Es importante primeramente, señalar que la potestad reglamentaria es una función propia de la Administración Pública y necesaria para la consecución de sus fines, por lo que debe estar sometida al principio de legalidad que la rige, entendiendo entonces que como potestad administrativa debe estar autorizada por ley, de forma expresa, sin que pueda pensarse que la misma pueda ser presumida. Existen diferencias tipos de reglamentos que puede adoptar una Administración. Sobre este aspecto, esta Sección indicó en otro voto (73-2016-VI, del 04 de mayo del 2016) (...) *En efecto, al tenor de lo dispuesto en los incisos 3) y 18) de la Constitución Política, se ha reconocido la competencia del Poder Ejecutivo –entendiendo por tal al Presidente de la República y al Ministro del ramo respectivo– para dictar, en primer lugar, los **reglamentos ejecutivos**, esto es, en desarrollo de la ley, y en segundo lugar, los denominados **reglamentos autónomos**, que son aquellos que no se sustentan en una ley previa –de ahí su denominación– y que están referidos a la materia eminentemente administrativa, esto es, a organizar las dependencias administrativas y el funcionamiento de los servicios que presta. Tratándose de los **reglamentos ejecutivos**, es característica propia y esencial que se distinguen por ser normas secundarias, en tanto están subordinadas*

Firmado digital de:

LA JUEZA CYNTHIA A. GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



permite, y no pueden dejar sin efecto los preceptos legales, contradecirlos, así como tampoco suplir a la ley produciendo un determinado efecto no querido por el legislador, o establecer un contenido no contemplado en la norma que reglamenta. (En este sentido pueden consultarse, entre otras las sentencias número 1130-90, de las diecisiete horas con treinta minutos del día dieciocho de setiembre de mil novecientos noventa; 3550-92, supra citada, 0243-93, de las quince horas y cuarenta y cinco minutos del diecinueve de enero de mil novecientos noventa y tres; 2934-93, de las quince horas veintisiete minutos del veintidós de junio de mil novecientos noventa y tres; número 5227-94, de las quince horas seis minutos del trece de setiembre de mil novecientos noventa y cuatro y 2382-96, de las once horas quince minutos del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis; 6689-96, de las once horas quince minutos del diecisiete de mayo de mil novecientos noventa y seis; 2000-2856-2000, de las quince horas cuarenta y ocho minutos del veintinueve de marzo del dos mil, todas de la Sala Constitucional.) En cuanto a los **reglamentos autónomos**, debe tenerse en cuenta que su ámbito está circunscrito a la materia **administrativa**, esto es, a los aspectos organizativos de la Administración, en el desempeño de las funciones que le son propias, con lo cual, regulan la competencia propia de su autor, esto es, organizar y regular la actividad que le ha sido delegada, con la finalidad de lograr un mejor cumplimiento del fin público asignado. Así, la doctrina los ha clasificado de dos tipos: los reglamentos autónomos de organización y los reglamentos autónomos de servicio, donde 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. Así, los primeros (los de organización y funcionamiento) están referidos al ámbito interno de la estructura organizacional de la Administración, con lo cual **no pueden afectar derechos de terceros**; y los segundos (los de servicio) **pueden regular el ejercicio de los derechos administrativos** (creados por el poder administrador mediante

Firmado digital de:

LAJANA GONZALEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

un acto administrativo autorizado por ley) **frente al sujeto privado que los**



**titula**, una vez que ha entrado en contacto con la Administración o se ha convertido en usuario de sus servicios. Surge así un nuevo orden jurídico, con la finalidad de hacer posible el mejor funcionamiento del servicio, en beneficio de ambas partes interesadas en su prestación (el jerarca administrativo y el particular usuario). Se trata de reglamentos que crean regímenes de sujeción especial y que vienen a limitar los derechos administrativos de los ciudadanos que han entrado en relación con la Administración; pero sin que puedan imponer regulaciones atinentes al ejercicio de las libertades públicas y los derechos Fundamentales, tal y como se deriva de los artículos 28 constitucional y 19.2 de la Ley General de la Administración Pública, a excepción de que existiese una ley que expresamente. (En este sentido se pueden consultar las sentencias número 9236 y 2000-2856 de la Sala Constitucional.) Aún cuando no exista una norma constitucional que disponga en forma expresa la potestad normativa de los entes descentralizados (instituciones autónomas y municipalidades), ello no es obstáculo para su reconocimiento -pero claro está, referida única y exclusivamente a los indicados reglamentos autónomos u de servicio, según se ha indicado-, cabalmente en la dotación de la **autonomía administrativa** (o **de primer grado**) que el canon 188 de la Constitución Política reconoce a este tipo de instituciones; y que se traduce en la capacidad de auto-organizarse y de disponer de los recursos humanos, materiales y financieros de la manera que estime más conveniente para el cumplimiento de los fines asignados. Se sabe que las instituciones descentralizadas que por mandato constitucional gozan de la **autonomía de gobierno** (o **de segundo grado**), a saber, la Caja Costarricense del Seguro Social en materia de administración de los seguros sociales y a las municipalidades en la materia de su competencia - "administración de los servicios e intereses locales"-, de conformidad con los artículos 73, 169 y 170 constitucionales; comprende también la autonomía de primer grado, así como la definición de los lineamientos, objetivos, metas y fines del ente; y también la gozan las instituciones dotadas de autonomía **organizativa o plena** (o **de tercer grado**), estas son las universidades

Firmado digital de:  
LA ESTADAL DE CHICLA, MUJER DE LOS SEÑALES

CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



la de primer y segundo grado, más la posibilidad de dictar su propia organización interna. Así, en atención a que en forma expresa el texto fundamental –inciso 3) del artículo 140 constitucional– delega la potestad para dictar los reglamentos ejecutivos al Poder Ejecutivo, no resulta posible intentar hacer una interpretación extensiva a favor de los entes menores, a saber la Administración Descentralizada. (En este sentido, se pueden consultar las sentencias número 1876-90, 1635-93, 5227-94, 9236-99 y 3027-2000, todas de la Sala Constitucional.)

## **VII.-SOBRE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS COLEGIOS**

**PROFESIONALES:** La Sala Constitucional de la Corte Suprema Justicia, desarrollo el tema desde los años noventa, jurisprudencia, que ha retomado hasta el día de hoy en diferentes pronunciamientos, en ese sentido, ha indicado que los Colegios Profesionales son (...) *Corporaciones de Derecho Público que, por delegación de funciones estatales, **tienen como finalidad velar por la corrección y buen desempeño de las funciones profesionales de los afiliados y corregirlos disciplinariamente cuando lesionen a terceros, por ignorancia, impericia, desidia o conducta inmoral en su desempeño.***" (Sentencia número 01386-90, de las dieciséis horas cuarenta y dos minutos del veinticuatro de octubre de mil novecientos noventa. El resaltado no es del original.) De manera que, se constituyen en **entidades de derecho público de naturaleza corporativa (o lo que es lo mismo, corporaciones de derecho público), de base asociativa**, ancladas sobre el doble aspecto del monopolio del ejercicio de funciones públicas sobre las profesiones, cual es la de ejercer el control y fiscalización del ejercicio de la profesión, y que es el fundamento de la potestad disciplinaria, y la obligatoriedad de la colegiatura para el ejercicio profesional. Es necesario advertir que **no forman parte del aparato estatal en sentido estricto**, toda vez que se trata de entes públicos no estatales, de base corporativa; aunque, si se integran a la Administración –en su modalidad de descentralizada, y no estatal-, cuando realizan la función administrativa encomendada en virtud de mandato legal. De manera que, sólo en el tanto **persiguen fines públicos, es que utilizan y ostentan prerrogativas de poder**



Firmado digital de:

LAURA GÓMEZ CHACÓN, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA TABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

público. Precisamente por esa **dual conformación de los colegios profesionales –como ente público y como ente asociativo– es que se ha reconocido que ejerce potestades en dos ámbitos: a)** por un lado, cumplen la función de interés público que el Estado en forma directa le ha encomendado por mandato legislativo, precisamente en resguardo del debido ejercicio de la profesión; ámbito donde se configura y legitima el control y fiscalización de sus agremiados a través del ejercicio de su potestad disciplinario, al ser obligatoria la colegiatura (potestad reglamentaria y disciplinaria); y **b)** por otro, actúa en defensa de los intereses y el bienestar común de sus agremiados (representación gremial); siendo que la primera es una función pública y la segunda de carácter privado. El Estado posee un poder fiscalizador en aras del bien común, que no ejercita en forma directa, sino que lo delega en forma exclusiva en esas organizaciones públicas no estatales, al existir intereses superiores de la sociedad, que exige un control sobre la actividad que realizan los diversos grupos de profesionales, ya que su actividad reviste un claro interés público. Así, la labor de fiscalización de los colegios profesionales se traduce en la aplicación de los correspondientes regímenes disciplinarios, potestad que no resulta desproporcionada ni irrazonable per se, en tanto sin ella ese control sería inexistente o fatuo y encuentra su razón de ser –nos referimos a las denominadas profesiones liberales–, precisamente en ese interés público que existe en la preparación adecuada de sus miembros y una estricta observancia de las normas de la ética y el decoro profesional en la praxis. Por ello, es que bien puede afirmarse que **es este interés público el que justifica el que los Poderes Públicos autoricen a los colegios profesionales la exigencia del cumplimiento de sus obligaciones en lo que respecta –concretamente– al ejercicio de la profesión, por ejemplo, el deber de colegiarse, el pago de las mensualidades correspondientes a esa colegiatura, el ejercer la profesión conforme a las reglas de ética y moral que la corporación dicte, etc.** En este sentido, es importante recordar, que cada disciplina o profesión tiene normas éticas y profesionales propias, y cada colegio profesional es el llamado a ejercer la potestad

Firmado digital de:

LA JUEZA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



*oportuna, sin sujeción a los procedimientos establecidos para otras agrupaciones gremiales, siempre y cuando se orienten en criterios o parámetros razonables y se impongan mediante el cumplimiento del debido proceso. (Sentencia 6615-2007 de las 14:54 del 17 de mayo del 2007) En otros pronunciamientos indicó (...) que la naturaleza pública de los Colegios profesionales, se impone la necesidad de delimitar, en términos generales, el ámbito del funcionamiento y los límites que encuadran a estos entes. En el Derecho costarricense, son notas características de la personalidad jurídica pública de los Colegios las siguientes: a) pertenecen a la categoría de corporaciones (universitas personarum), que a diferencia de las asociaciones son creados y ordenados por el poder público (acto legislativo) y no por la voluntad pura y simple de los agremiados. El acto legislativo fundacional señala, invariablemente, los fines corporativos específicos que se persiguen y la organización básica bajo la que funcionará el Colegio; b) la pertenencia obligatoria al Colegio; c) la sujeción a la tutela administrativa; y d), ejercer competencias administrativas por atribución legal. En consecuencia, aunque también se persigan fines privados, que interesan a los miembros que integran el Colegio, las corporaciones participan de la naturaleza de la Administración Pública, pero sólo en cuanto ejercen funciones administrativas. Todo ello conduce, a su vez, a que en el funcionamiento de los Colegios profesionales, puedan éstos representar a sus colegiados frente al poder, ejerciendo, entre otros, la facultad consultiva en todas sus modalidades, ejerciendo la legitimación ante los Tribunales en defensa de la profesión y ejercitando la condición de perito natural en la materia de su conocimiento. También, son competentes los Colegios para darse su propia organización interna (funcionamiento de los órganos superiores : asambleas generales y consejo o junta directiva), por medio de estatutos o reglamentos que aseguren la presencia y continuidad de la corporación en el ámbito nacional. Además, ejerce su competencia en las materias que suponen el control de la actividad de los miembros, que se debe reflejar en la actuación profesional seria, honrada y digna en beneficio de los particulares que utilizan los servicios,*

Firmado digital de:

*competencia que se puede manifestar en el acceso a la profesión, en la*  
LAURA ANTONIO GONZALEZ DEBAYO  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



represión del intrusismo y de los abusos profesionales, el control sobre las tarifas de honorarios, el dictado y la observancia de normas de ética profesional y la vigilancia, en general, del marco jurídico que regula la actividad. En resumen, las atribuciones de los Colegios profesionales involucran la potestad reglamentaria sobre el ejercicio de la profesión; la de gobierno y administración en cuanto al régimen interno; la de representación; la jurisdiccional, que se concreta en juzgar las infracciones del orden corporativo e imponer las sanciones disciplinarias correspondientes; y la de fiscalización del ejercicio profesional. Todo lo anterior, desde luego, se refiere a los Colegios de profesiones tituladas que es el objeto de la acción, advirtiéndose, eso sí, que la Sala no prejuzga sobre la posibilidad jurídica de las otras categorías diferentes que, aunque enmarcadas en el Derecho corporativo y aunque compartan las notas esenciales señaladas, tienen sus propias características y especialidades, como por ejemplo, las cámaras de productores o industriales (caña de azúcar y café) y cualesquiera otras actividades, empleos, facultades, oficios o profesiones no tituladas. Igualmente es relevante señalar que no toda colegiatura puede y debe ser obligatoria; se requiere para que ello sea posible, que la actividad de que se trate, sea en algún grado de importancia, el ejercicio de funciones públicas y de profesiones muy cualificadas (sic) por su incidencia social y en general, **en los campos en que es imprescindible proteger valores sociales o cuando la colegiatura sea necesaria para la consecución de fines públicos. En otras palabras, el elemento teleológico de un Colegio profesional no es la defensa de los intereses de sus agremiados, sino la defensa de la colectividad.** La repercusión que puede tener en la sociedad la actuación de los profesionales, hace que el Estado haga suyo el interés de mantener la cohesión del grupo y ejercer un poder frente a los miembros del Colegio. Sin embargo, conviene precisar que sólo en la medida en que se persigan fines públicos los Colegios profesionales utilizan y ostentan prerrogativas de poder público.”(voto N° 5483-95 de las 9:33 horas del 6 de octubre de 1995)“.



Firmado digitalmente por:  
LAURA GOMEZ CHACÓN, JUEZ/A DECISOR/A  
CYRUS GONZALEZ MORALES, JUEZ/A DECISOR/A  
reglamentaria que poseen las Administraciones y la naturaleza jurídica de los  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

Colegios Profesionales, se puede concluir al respecto, que es el legislador el que define la estructura y competencia de los colegios profesionales y es por ende, el legislador el que delimita entonces, la forma en cómo éstos ejercen la potestad normativa propia de los fines que le han sido encomendados. Como ya lo ha indicado también esta Sección, es un rasgo característico del Estado de Derecho que rige a nuestro país, que la Administración Pública esté sujeta en su actuación al ordenamiento jurídico conformado por las fuentes escritas (Constitución Política, tratados internacionales, ley, reglamentos, circulares) y no escritas (principios generales, jurisprudencia y costumbre) y las reglas de la ciencia y de la técnica (artículos 6, 7 y 16 de la Ley General de la Administración Pública), que es precisamente el contenido del principio de legalidad impuesto en mandato de los artículos 11 de la Carta Fundamental y 11 de la Ley General de la Administración Pública, de donde, conforme a su vertiente negativa, se traduce en la imposibilidad de hacer aquello no autorizado por el ordenamiento jurídico; y desde la perspectiva positiva obliga a acatar ese orden jurídico, por lo que está obligada a ejecutar y dar sentido a las normas, valores y principios contenidos en el ordenamiento jurídico.

**IX.** Claro lo anterior, encontramos al revisar la legislación que define el ámbito de competencias del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, la Ley 2343 de setiembre de 1961, (Ley Orgánica del Colegio de Enfermeras de Costa Rica) la cual establece en su artículo 3: *Es objeto del Colegio promover el desarrollo de la Enfermería; proteger su ejercicio como profesión, dar licencia para ejercerla y conceder o negar la incorporación; defender los derechos de sus integrantes, promover su mejoramiento económico y ejercer la vigilancia y jurisdicción disciplinaria en relación con el ejercicio profesional, prestando especial atención al logro de la elevación paulatina y adecuada de los honorarios profesionales. El artículo 6 indica: El Colegio ejercerá sus funciones por medio de sus organismos representativos, que serán la Asamblea General y la Junta Directiva. El artículo 7 indica que son atribuciones de la Asamblea General:*

a) *Nombrar la Junta Directiva;*

b) *Conocer de las quejas que se formulen contra los miembros de la Junta*



Firmado digital de:

LALRA GOMEZ CHACON, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

*Directiva;*

*c) Imponer, en sus casos, correcciones disciplinarias a los miembros de la Junta Directiva;*

*d) Conocer en grado las resoluciones que dicte la Junta Directiva;*

*e) Conocer de los informes y presupuestos anuales, aprobarlos, modificarlos o improbarlos; y*

*f) Elegir a los miembros del Tribunal Examinador y del Tribunal de Moral Profesional.*

*El artículo 9 define que ... La Junta Directiva estará integrada por una Presidenta, una Secretaria, una Tesorera, una Fiscal y cuatro Vocales. Durarán dos años en sus funciones, no pudiendo ser reelectas para períodos sucesivos. Serán renovadas anualmente por mitades. La Junta sorteará cuáles miembros serán renovados el primer año.*

*El artículo 11 señala las atribuciones de la Junta Directiva:*

*a) Formular el proyecto de presupuesto anual del Colegio;*

*b) Rendir informe de su labor a la Asamblea General en su reunión ordinaria;*

*c) Conocer en primera instancia de quejas contra los miembros del Colegio en el ejercicio de su profesión y remitir los expedientes al Tribunal de Moral Profesional para su resolución final;*

*d) Convocar a Asambleas extraordinarias;*

*e) Aplicar las sanciones disciplinarias;*

*f) Administrar los fondos del Colegio;*

*g) Evacuar las consultas de carácter técnico que se le formulen;*

*h) Acordar todo gasto extraordinario que exceda de cincuenta colones (¢ 50.00);*

*i) Administrar el fondo de Mutualidad de acuerdo con su Reglamento y acordar*

*los auxilios que se estimen necesarios para proteger a los integrantes que lo*

*necesiten;*



*j) Promover Congresos de Enfermería nacionales o internacionales, favorecer el intercambio cultural entre las Enfermeras nacionales y las de otros países;*

*k) Conocer de las renunciaciones que presenten los miembros para separarse del Colegio;*

*l) Acusar ante los Tribunales a quienes sin derecho ejerzan la profesión; para este efecto concederá poder especialísimo al Fiscal o a un abogado;*

*m) Autorizar el ejercicio de la profesión de Enfermería en la República de Costa Rica, expedir licencias, suspenderlas y revocarlas por causa justificada, dando en los dos últimos casos, audiencia al interesado para que ejerza sus derechos de defensa; y*

*n) Recibir del Tribunal Examinador el informe de los resultados de los exámenes, que deberá constar en el libro de actas correspondiente.*

Por su parte el artículo 12 menciona: *La Presidenta de la Junta Directiva es la representante legal del Colegio, con las facultades de Apoderada General que indica el artículo 1255 del Código Civil.*

El otro marco normativo que regula competencias vía reglamentaria de estos órganos del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, es el Decreto Ejecutivo 37286-S.

En su numeral 4 se indica que los fines del Colegio de Enfermeras son:

*a) Proteger a las personas del ejercicio indebido de la profesión de enfermería.*

*b) Promover el desarrollo de la enfermería.*

*c) Asegurar el correcto cumplimiento de los deberes éticos, morales y jurídicos de la profesión.*

*d) Verificar el cumplimiento de los requisitos para el ejercicio profesional de la enfermería.*

*e) Defender los derechos de sus colegiados.*



*f) Promover el mejoramiento económico de sus miembros.*

*El artículo 5 define el régimen jurídico: El Colegio, por su naturaleza de ente público no estatal, tiene un régimen jurídico mixto, es así que en lo relativo a la disciplina de los profesionales de enfermería por infracciones contra los deberes propios de la profesión; en la revisión de los requisitos para la incorporación, el otorgamiento de licencias, el registro; así como las competencias de la Junta Directiva, la Asamblea General, las Comisiones y los Tribunales internos o adscritos a él, se rige por el Derecho Público y sus principios.*

El ordinal 35 menciona las atribuciones de la Asamblea General Ordinaria.

*a) Conocer de los informes respectivos de los miembros de la Junta Directiva y de los demás órganos del Colegio, obligados a rendirlos, tales como: La Presidencia, la Fiscalía, la Tesorería, la Secretaría, los Tribunales y Comités.*

*b) Conocer, aprobar o improbar, modificar total o parcialmente el presupuesto anual.*

En el artículo 36 se definen las atribuciones de la Asamblea General Extraordinaria:

*a) Conocer todos aquellos puntos que conformen la agenda publicada al efecto.*

*b) Aprobar o improbar lo relativo a la autorización para la venta, hipoteca, gravámenes en general o cualquier forma de enajenación de los bienes inmuebles propiedad del Colegio. La Asamblea General reglamentará la disposición de los bienes muebles del Colegio.*

*c) Conocer las quejas y denuncias e imponer las sanciones a los miembros de la Junta Directiva.*

*d) Conocer en grado los recursos de apelación o revisión contra las resoluciones que dicte la Junta Directiva, imponiendo sanciones de suspensión*

*de la licencia.*



*e) Elegir y juramentar a los miembros del Tribunal Electoral.*

El numeral 39 señala las atribuciones de la Junta Directiva:

*a) Nombrar, promover, sustituir, remover y evaluar al personal administrativo.*

*b) Autorizar, para la firma de cheques a otros miembros de la Junta Directiva.*

*c) Aprobar por mayoría simple las decisiones y acuerdos.*

*d) Convocar a las asambleas generales ordinarias y extraordinarias.*

*e) Conocer, aprobar o improbar las actas de sus sesiones ordinarias y extraordinarias.*

*f) Elaborar y presentar a la Asamblea General el reglamento sobre el procedimiento parlamentario de las asambleas.*

*g) Conocer, aprobar o improbar los informes rendidos por las comisiones, comités permanentes o ad hoc y tribunales. Las comisiones presentarán sus planes de trabajo e informes trimestrales.*

*h) Designar según el caso, a los miembros que integren las comisiones y comités permanentes y ad hoc internos del Colegio.*

*i) Conocer, aprobar o improbar los planes de trabajo y presupuesto de los comités, tribunales, comisiones permanentes y ad hoc.*

*j) Decidir, acogiendo o no, las recomendaciones contenidas en los informes presentados por los comités, Tribunales y comisiones permanentes y ad hoc.*

*k) Designar los representantes permanentes o ad hoc del Colegio ante organismos nacionales e internacionales o en actividades específicas.*

*l) Conocer acogiendo o no los informes presentados por los representantes a eventos nacionales e internacionales o actividades específicas.*

*m) Determinar el monto de la póliza de fidelidad que deberá rendir y cubrir las actuaciones de la tesorería, para el cabal cumplimiento de sus funciones.*



Firmado digital de:

LALITA GOMEZ CHACON, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

*n) Tomar los acuerdos necesarios para que el Colegio cumpla con sus objetivos y fines esenciales.*

*o) Nombrar las comisiones que considere necesarias, definir su integración, el plazo de vigencia y las atribuciones que considere convenientes para la consecución de los fines del Colegio.*

*p) Supervisar las labores de las comisiones y comités establecidos.*

*q) Recibir para su aprobación o rechazo las solicitudes de incorporación que se presenten al Colegio.*

*r) Recibir y tramitar las suspensiones temporales o definitivas al Colegio.*

*s) Conocer y decidir la separación de los miembros de tribunales, comisiones o comités permanentes o ad hoc, cuando incurran en más de cuatro ausencias consecutivas o seis alternas injustificadas. Para llenar estas vacantes, si se tratare de los tribunales o comisiones de elección popular, el miembro relevado de su puesto será sustituido por el candidato que le siguió numéricamente en la votación donde resultó electo y en los demás casos por quien designe la asamblea general.*

*t) Aplicar las sanciones disciplinarias que corresponden de conformidad con lo dispuesto por la Ley 2343 y el Código de Moral Profesional.*

Por su parte el artículo 41 establece las funciones de la Presidencia:

*a) El presidente ostentará la representación judicial y extrajudicial del Colegio, con facultades de apoderado general que indica el artículo 1255 del Código Civil.*

*b) Presidir las sesiones ordinarias y extraordinarias de la Junta Directiva y de las Asambleas Generales de colegiados.*

*c) Concurrir junto con la Tesorería, los pagos que la Junta Directiva o la Asamblea acuerden.*



Firmado digital de:

LATINA AMÉRICA/CHACIN, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A

JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

*d) Elaborar el presupuesto ordinario, extraordinario y sus modificaciones junto*

*con la tesorería y el Director Administrativo y Financiero; para presentarlo a la Junta Directiva.*

*e) Elaborar en coordinación con la secretaría, la agenda para las sesiones de Junta Directiva*

*y de las asambleas generales.*

*f) Firmar conjuntamente con la secretaría las actas de las sesiones de Junta Directiva y de las Asambleas.*

*g) Decidir con doble voto en caso de empate, en todas aquellas cuestiones que se presenten*

*en las sesiones de Junta Directiva.*

*h) Ser miembro ex officio de todas las comisiones y comités del Colegio. Función que podrá delegar cuando lo considere pertinente.*

*i) Conceder permisos por justa causa a los demás miembros de Junta Directiva, para no asistir a sesiones, dejando constancia escrita de tal licencia en el acta respectiva.*

*j) Firmar junto con la fiscalía las licencias que el Colegio extienda, para el ejercicio de la profesión.*

*k) Elaborar y rendir informes necesarios ante la Junta Directiva, las Asambleas Generales y otras instancias según así se requiera, debiendo obligatoriamente por lo menos rendir un informe de sus actuaciones cada año ante la Asamblea General Ordinaria.*

*l) Asistir puntualmente con voz y voto a las sesiones de la Junta Directiva y Asamblea Generales convocadas.*

*m) Cumplir con las actividades que le sean especialmente encomendadas, por la Junta Directiva y rendir por escrito el informe respectivo.*



Firmado digital de:

LAURA GOMEZ CLAYTON, JUEZA DECISORA/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

**De las normas anteriormente transcritas, se desprende con claridad que en**

ninguna de las atribuciones dadas a los órganos del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, está la potestad reglamentaria, ni siquiera alguna de la que se pudiera desprender razonablemente de forma implícita aquella potestad. Atendiendo entonces a este marco normativo, resultaría un exceso en la competencia de aquel Colegio haber emitido y publicado el "Reglamento para el ejercicio de los profesionales en enfermería especialistas en salud mental y psiquiatría" por cuanto no existe norma de rango legal que así lo habilite. Si bien, dentro del Decreto Ejecutivo 37286-S, se indica en su numeral 10 que el Colegio reglamentara las actividades técnicas de la especialidad de la obstetricia y las otras especialidades, tal norma no puede estimarse a criterio de esta Cámara, como habilitante para un ejercicio reglamentario como el efectuado, por cuanto, ésta es una potestad que no tiene rango de ley, y en ese tanto excede los límites que el mismo ordenamiento le impone al propio Poder Ejecutivo. Debe indicarse, que en su exposición argumentos, la representación de la demandada, ha señalado que esta potestad le viene de forma implícita por estar vinculada a la misma naturaleza que como Ente Corporativo No Estatal tiene, y así incluso lo señaló la misma Sala Constitucional en votos ya aquí referenciados en el considerando trasanterior. Tal valoración, de acuerdo a lo expuesto, no puede ser compartida por este Tribunal, en el entendido, de que aún cuando al Sala Constitucional ha advertido la potestad reglamentaria de los Colegios Profesionales, éste es un razonamiento dado en términos de su organización interna, pero no de alcance general, y que podría suponerse que incluso deriva de que es un ejercicio habitual del legislador disponer de aquella potestad expresamente en el texto legal. Nótese, que usualmente los Colegios Profesionales en sus leyes orgánicas tienen dispuesta aquella atribución de forma expresa. Ese es el caso por ejemplo del Colegio de Abogados, el Colegio de Médicos, el Colegio de Psicólogos, el Colegio de Farmacéuticos, el Colegio de Profesionales en Ciencias Económicas, el Colegio de Ingenieros y Arquitectos, lo que es propio de su naturaleza, pero así expresamente lo ha dispuesto el legislador. Aún cuando se aceptara como lo ha referenciado el Ente demandado, que es un ejercicio

Firmado digital de:

LAURA SUAREZ DE GONZALEZ, PRESIDENTE  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



naturaleza pública, aquella tesis resultaría aceptable únicamente al caso de normas de orden interno como un reglamento de organización, que es lo que advierte la propia Sala Constitucional. Sin embargo, el punto en análisis, es que más allá de como lo pretende exponer el accionado, el texto reglamentario que se analiza en el caso concreto, denota elementos que en nada proponen aspectos organizativos y menos en el entendimiento que son solo vinculantes para ellos mismos, estimando que de la lectura de éste, tal como se indicó en el hecho probado 9, el texto regula competencias específicas de los profesionales en Enfermería especialistas en Salud Mental y Psiquiatría en de los diferentes niveles de atención, los cuales proponen el marco de acción de un profesional con aquella especialidad en un turno nacional y local y que incide necesariamente en el ámbito de otras instituciones públicas y privadas y frente a los usuarios de los servicios de salud en los que se desarrollen aquellos profesionales. Por lo que el verdadero vicio, es que al Colegio no se le habilitó legalmente el ejercicio de una potestad reglamentaria que en todo caso, la materia que se reguló resulta de alcance general y no meramente organizativa, como pretende hacerse ver. Lo anterior, no solo se aprecia del mismo texto reglamentario, sino de los antecedentes del expediente administrativo, por cuanto la discusión de la existencia de aquel mecanismo normativo no solo surgía de una necesidad derivada del Plan Nacional de Salud Mental del país, como se menciona, sino de las condiciones laborales que vivían algunos especialistas en aquella materia, producidas por otros profesionales de las ciencias de salud (hecho probado 1 y 4). Es decir, el espíritu de norma siempre estuvo ligado a la necesidad de delimitar un campo de acción de estos profesionales en sus propios centros de trabajo y al estar además esta especialidad vinculada a la prestación de un servicio de salud, surte entonces efectos de alcance general, respecto de los usuarios de aquel servicio, de sus empleadores y de otros profesionales de las ciencias de la salud. Esta es una de las razones por las cuales no podría tampoco valorarse la tesis de la demandada de que no se requería consulta de otros afectados. El tema entonces, supera por mucho, una regulación propia de los fines de aquel

Firmado digital de:

LA COMISIONA DE FIRMAS ELECTRONICAS  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A



General de Salud le ha definido competencias específicas al Ministerio de Salud, según se desprende de los artículos 1 y 2, los cuales indican que la salud de la población es un bien de interés público tutelado por el Estado, y será función esencial del Estado velar por la Salud de la Población y corresponderá al Poder Ejecutivo la definición de la Política Nacional de Salud, la normación, planificación y coordinación de todas las actividades públicas y privadas relativas a la salud. Indicando expresamente que tendrá la potestad de dictar reglamentos en estas materias, aunado a estos artículos, además de forma expresa el artículo 345 inciso 11) de la misma ley expresa que será atribución del Ministro de Salud, determinar de común acuerdo con los Colegios Profesionales correspondientes y a la Universidad de Costa Rica, normas para el ejercicio de los profesionales en ciencias de la salud. En ese sentido, la especialidad de la materia en sí, ha sido reservada a la intervención directa del Estado en su regulación, no solo se trata entonces de una competencia que no fue otorgada por el legislador al Colegio de Enfermeras de Costa Rica, sino que fue dada expresamente al Poder Ejecutivo. Tal escenario evidencia que no solo existe un vicio en la competencia por carecer de ella, sino que invade las atribuciones dadas al Estado. Tales razones, a criterio de este Tribunal, igualmente hace improcedente la tesis propuesta por el demandado de que la potestad reglamentaria, en la especialidad que se analiza tiene arraigo legal y que esta es suficiente para el ejercicio de su competencia. Y es que si bien, las especialidades en enfermería se encuentran reguladas en normas legales y reglamentarias, éstas precisamente han sido reguladas por el legislador y el propio Poder Ejecutivo. Tal es el caso, del Estatuto de Servicios de Enfermería, Ley N°7085, el cual rige para todas las instituciones públicas y privadas en las que se ejerza la profesión de la enfermería y el Decreto N°18190-S que expresamente de la relación de los artículos 19 y 20 inciso d), regula de forma clara las tareas que tienen a cargos los profesionales en enfermería con especialidades, lo cual resulta lógico, por cuanto la naturaleza de aquella función excede el interés de un gremio y afecta a terceros en un ámbito de interés público como lo es la prestación del servicio de la salud.

Firmado digital de:

LA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GÓMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

Arriba entonces a la conclusión este Tribunal, que quien ostenta la potestad



reglamentaria en cuanto al marco de regulación para la acción de los profesionales con especialidad en salud mental y psiquiatría es el Poder Ejecutivo, y que lo regulado por el Colegio de Enfermeras de Costa Rica, excede no solo su competencia legal, sino que incluso lo pretendido con las regulaciones establecidas en el Reglamento objeto de este proceso, fue ampliar funciones y tareas ya reguladas por el Estado a través del Reglamento 18190-S.

**X.** A mayor abundamiento, otro vicio que detecta este Tribunal, en la promulgación del reglamento en cuestión, recae no sólo en que fue promulgado sin contar potestad para ello, e invadiendo competencias del Poder Ejecutivo, sino que también el mismo fue dispuesto por la Presidencia (quien sólo ostenta la representación legal) de aquel Colegio, sin que hubiera un acto administrativo de aprobación interno por alguno de los órganos de representación jerárquica de ese Ente, como lo sería la Asamblea General o la Junta Directiva, quienes de existir una potestad reglamentaria serían los llamados a ejercerla. Y sin seguir siquiera, un procedimiento formal para su emisión ni desde el punto de vista administrativo, ni de regulación legal como es, el establecido en la norma general del artículo 361 de la Ley General de la Administración Pública, lo que expone otro vicio de nulidad del acto de alcance general impugnado. Y es que nótese, que el reglamento fue publicado de forma previa a que fuera conocido, por la propia Junta Directiva, sin que pueda siquiera diferenciar de cual órgano emana el mismo texto y sobre quienes con exactitud tuvieron participación o consulta sobre el mismo. Lo anterior, tal cual se identifica de los hechos probados 5, 6, 7, 8 y en general de todo el expediente administrativo.

**XI.** De acuerdo a lo anterior, en donde se ha analizado el vicio alegado en términos de competencia, debemos distinguir que por competencia se entiende como el conjunto de potestades, facultades, y deberes que el ordenamiento jurídico le confiere a un ente u órgano para la consecución de sus fines, la cual se haya directamente vinculado en su doble vertiente al principio de legalidad, por lo que constituye un elemento sustantivo-subjetivo del acto y la ausencia



Firmado digital de:

LADY CRISTINA GARCIA DE JESUS  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

de ésta es un motivo de nulidad absoluta, de acuerdo a lo regulado en el artículo 129 y 158 de la Ley General de la Administración Pública. En esa lógica, de acuerdo a lo analizado en la presente resolución, se enmarca la nulidad absoluta del Reglamento para el ejercicio de los profesionales en enfermería especialistas en salud mental y psiquiatría, por haberse dictado por órgano incompetente. Así las cosas, debe declararse la nulidad del reglamento impugnado, por adolecer de uno de los elementos sustantivos del acto, la nulidad absoluta declarada tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o la norma, todo sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, de acuerdo a lo regulado en el artículo 171 de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 131 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Igualmente, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 131 del mismo código de rito, se ordena al Colegio de Enfermeras de Costa Rica, que una vez firme esta sentencia, la misma sea publicada íntegramente en el diario oficial La Gaceta, a su cargo. Por resultar innecesario, se omite pronunciamiento respecto de los otros vicios alegados en las demandas incoadas, por ser el vicio declarado con lugar, suficiente para la declaratoria de nulidad absoluta del reglamento objeto de este proceso.

**XII. SOBRE LAS DEFENSAS ALEGADAS:** La parte demanda opuso en las contestaciones de demanda respectivas, las defensas de falta de legitimación activa y la falta de derecho. Al respecto debe indicarse sobre la falta de legitimación activa, que la misma resulta improcedente por cuanto los Entes accionantes, tanto el Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica y el Sindicato Nacional de Especialidades Médicas, representan un interés de orden gremial y corporativo de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 10 incisos 1 sub incisos b y 2 del Código Procesal Contencioso Administrativo frente al alcance las disposiciones reglamentarias cuestionadas por cuanto como se analizó efectivamente, por la naturaleza de la materia regulada, existe una afectación a esos intereses corporativos-gremiales. Sobre la defensa de falta de derecho, por las razones dadas, la misma debe ser declarada sin lugar, al estimarse procedente la nulidad invocada.



**XIII. SOBRE LAS COSTAS:** Respecto a las costas, de conformidad con el numeral ciento noventa y tres del Código Procesal Contencioso Administrativo, las costas procesales y personales constituyen una carga que se impone a la parte vencida por el hecho de serlo. La dispensa de esta condena sólo es viable cuando hubiere, a juicio del Tribunal, motivo suficiente para litigar o bien, cuando la sentencia se dicte en virtud de pruebas cuya existencia desconociera la parte contraria. En la especie, el Tribunal no ubica algún motivo para exonerar en costas, por lo que procede imponerlas a cargo del Colegio de Enfermeras de Costa Rica y a favor del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica y el Sindicato Nacional de Médicos Especialistas.

### **POR TANTO**

Con base en los fundamentos de hecho y derecho expuestos se rechazan las defensas de falta de legitimación activa y la defensa de falta de derecho opuesta por la representación del Colegio de Enfermeras de Costa Rica. Consecuentemente, se declara con lugar las demandas acumuladas y en razón de lo anterior se declara absolutamente nulo el "Reglamento para el ejercicio de los profesionales en enfermería especialista en salud mental y psiquiatría publicado en la Gaceta del 06 de marzo del 2015. La nulidad absoluta declarada tendrá efecto declarativo y retroactivo a la fecha de vigencia del acto o la norma, todo sin perjuicio de los derechos adquiridos de buena fe, de acuerdo a lo regulado en el artículo 171 de la Ley General de la Administración Pública y el artículo 131 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Se ordena la publicación íntegra de esta sentencia, una vez firme, en el Diario Oficial La Gaceta a cargo del Colegio de Enfermeras de Costa Rica, de conformidad con lo dispuesto en el numeral 131 del Código Procesal Contencioso Administrativo. Son las costas a cargo del cargo del Colegio de Enfermeras de Costa Rica y a favor del Colegio Profesional de Psicólogos de Costa Rica y el Sindicato Nacional de Médicos Especialistas. Notifíquese.



Firmado digital de:

LAURA GOMEZ CHACON, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A

**Laura Gómez Chacón**

**Cinthya Abarca Gómez**

**José Martín Conejo Cantillo**

- Código Verificador -



KRHUQEVISNC61



Firmado digital de:

LAURA GOMEZ CHACON, JUEZ/A DECISOR/A  
CYNTHIA ABARCA GOMEZ, JUEZ/A DECISOR/A  
JOSE MARTIN CONEJO CANTILLO, JUEZ/A DECISOR/A