

LAS RELACIONES ESPECIALES DE SUJECION Y LA POTESTAD REGLAMENTARIA

(Un enfoque heterodoxo)

Por

Emilio Tafur Charun

I

Martínez Gelves (2015) manifiesta que, “La Relación de Sujeción Especial puede ser entendida como un especial vínculo que existe entre una determinada persona y el Estado, que bajo ciertas condiciones, refuerza los deberes de la primera para con el último, al punto que sus deberes y obligaciones se tornan de mayor rigor y exigibilidad, al punto que incluso puede afirmarse el recorte de sus derechos y garantías para con la administración, mientras que permiten al Estado investigarlo o juzgarlo por algún comportamiento legalmente digno de ser investigado y reprochado”. Nuestra autora agrega que,

“Independiente del nombre que se le dé a la figura, lo que resulta común en todos los casos y en las diferentes concepciones doctrinarias, siendo esa precisamente la nota caracterizante de las relaciones entre los agentes estatales y el Estado, es el reconocimiento de que la relación es distinta a la que se predica respecto de los particulares, lo que implica que la diferencia estriba en el grado de exigencia con el que se compromete la responsabilidad del individuo”.

La misma autora (2015) nos dice que de acuerdo con el doctrinante Gómez Pavajeau, la teoría de las relaciones especiales de sujeción consiste en que existen ciertos vínculos estrechos entre una persona y el Estado, que son de naturaleza especial, distinta al vínculo general de sujeción que se establece con la generalidad de la población. Mientras que el derecho penal responde al concepto de relaciones generales de sujeción, ya que la inmensa mayoría de tipos penales tiene un sujeto activo indeterminado, el derecho disciplinario constituye el ejemplo por excelencia de las relaciones de especial sujeción, puesto que cuenta, como regla general, con tipos de sujeto activo cualificado.

Gallego Anabitarte (1961:14) enseña que, cuando aquí se habla de relación especial de sujeción, se hace entonces referencia a esa acentuada dependencia que

se establece, *en favor de un determinado fin de la Administración Pública*, para todos aquellos que entren en esa prevista estructura especial). (Las cursivas son nuestras) Luego el mismo autor señala citando a Mayer que, esta relación de sujeción especial, significa siempre «un estado de libertad restringida, *en el cual el afectado se tiene que ajustar a lo que le exija el fin de la Administración Pública*». (Las cursivas son nuestras)

El Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2022) define las relaciones de sujeción especial como una categoría de creación doctrinal y jurisprudencial que se aplica cuando existe una vinculación especialmente intensa entre la Administración y el ciudadano, ya sea porque este se integra en la estructura de la organización administrativa como personal al servicio de la Administración, ya por cualquier otra circunstancia (internos en establecimientos penitenciarios u hospitales, estudiantes, colegiados respecto de sus respectivos colegios profesionales, contratistas de la Administración o concesionarios de servicios públicos), y que justifica una modulación o flexibilización de determinados principios rectores de la potestad administrativa sancionadora, particularmente del principio de legalidad y del *non bis in idem*, sin que pueda implicar nunca la

eliminación de los derechos fundamentales. También se denominan *relaciones de supremacía especial*.

Franco Rojas (2005), aun cuando aludiendo al Derecho costarricense, enseña que las relaciones de sujeción son un instrumento del Estado Social de Derecho que permite el funcionamiento eficiente de la Administración pública. Es una categoría jurídica que tiene validez en el ordenamiento jurídico costarricense que permite el fortalecimiento de la posición de la Administración pública frente al administrado como consecuencia del desarrollo de una relación jurídico administrativa que crea un espacio jurídico de naturaleza especial.

El mismo autor (2005) agrega que las relaciones de sujeción especial son una categoría jurídica que pretende facilitar el funcionamiento administrativo en ciertos supuestos factico-jurídicos, para que el aparato estatal pueda cumplir correctamente sus funciones, delimitadas por el Estado Social de Derecho; su aplicación resulta sumamente importante para la actuación diaria del Estado. Es por esta razón que se justifica una aplicación distinta de las garantías inherentes a todo ciudadano en dicha situación.

Para Gil García *et al* (2009), las relaciones especiales de sujeción, se entienden como un mecanismo que dota a la administración de poderes extraordinarios para ejercer potestades; como toda sujeción supone la eventualidad de soportar los efectos de una potestad de otro sobre el propio ámbito jurídico (...) Se basa en un debilitamiento o menoscabo de los derechos de algunos ciudadanos, que fungen como agentes de la Administración del Estado, o de los sistemas institucionalmente previstos para su garantía; lo anterior, como consecuencia de una vinculación cualificada con los poderes públicos emanada de un mandato constitucional, pero especialmente como condición y exigencia del funcionamiento normal del servicio inherente a la Administración Pública.

Por nuestra parte, sostenemos que nosotros partimos de un concepto de relación de sujeción especial desde una perspectiva que quizá podría matizarse con las definiciones hasta aquí expuestas. Se trata de un planteamiento heterodoxo. Y ello guarda rigurosa coherencia con el principio de legalidad. En suma, la Administración pública en cuanto persona jurídica se encuentra sujeta al ordenamiento para efectos de la consecución de determinados fines públicos. Y con ello, en modo alguno se puede sostener que las potestades que eventualmente pueda detentar le son inherentes. Su vinculación con el ordenamiento es de

naturaleza positiva. Ello resulta nítido en el caso de ciertas Administraciones que podríamos denominar infraconstitucionales. Estas Administraciones carecen de la capacidad de dar reglamentos y con ello, resulta improbable que puedan afectar la esfera jurídica de los particulares. Es por ello, que las Administraciones infraconstitucionales necesitan de una ley habilitadora que a su vez les permitan cumplir con la tarea de dar reglamentos para regular a determinado tipo de administrados que son el objeto de su ámbito de competencias. Estos administrados, una vez dada la ley habilitadora, estarán forzosamente sujetos a la Administración, en este caso a través de la dación de reglamentos. De no mediar esta juridificación o habilitación, la Administración no podrá actuar y notablemente el administrado no verá coactada su libertad. Así las cosas, lo que subyace en el fondo de toda esta elaboración es cautelar la libertad del administrado. Libertad que obviamente se ve recortada cuando la Administración da reglamentos que supongan cargas para la especie de administrado de que se trate. Y esta capacidad de profanar lo privado mediante la dación de reglamentos, va más allá de una exorbitancia cualquiera. La sujeción es más fuerte. Entendemos finalmente, que el *quid* de lo aquí detallado se halla en el principio de legalidad el mismo que muy

estrechamente se anuda con otro principio de igual valía como es el principio de libertad personal.

II

Según la Carta de 1993 detentan la potestad de dictar reglamentos que afecten la esfera jurídica del común de los ciudadanos, el Presidente de la República, los ministros de Estado en tanto gestionan y dirigen los servicios públicos, las Municipalidades, las Regiones, las Administraciones públicas autónomas, como son el BCR, la SBSAFP, JNE, CGR, ONPE y RENIEC. Es de precisar que salvo en el caso del Presidente de la República y de los ministros de Estado, la potestad reglamentaria otorgada a estas Administraciones se origina en el atributo de autonomía que la Constitución misma les asigna, pues sabido es que la autonomía no solo supone la capacidad de autoorganizarse sino además y notablemente el poder dar reglamentos. Reglamentos, reiteramos, que en este caso, bien pueden afectar y suponer *norma agendi* para el común de administrados. Y de este modo no es casualidad que en todos estos casos la atribución de potestad reglamentaria haya sido reconocida al más alto nivel del ordenamiento. De tal suerte, existirá una interdicción presunta para cualquier otra entidad no diseñada a nivel

constitucional, interdicción, decimos, consistente en no dar reglamentos de esa naturaleza. Y es que una fuente de la importancia del reglamento que forma parte del ordenamiento, que en algunos casos desarrolla la ley, y es susceptible de una infinidad de aplicaciones, su dación solo puede ser reconocida por la Constitución y agotada por el bloque de la constitucionalidad. Cuando hablamos de la asignación a nivel constitucional de potestad reglamentaria a favor de las Administraciones estaríamos, siguiendo a García de Enterría y Tomás R Fernández (2001:19-20), frente a una “relación general de poder” o “relación de supremacía general” o “relación general de sujeción”. Ahora bien y sin embargo, cabe preguntarse qué mecanismos jurídicos han de activarse para que las entidades infraconstitucionales tengan la capacidad de imponer cargas a los administrados, cualesquiera que estos fueran, mediante la dación de reglamentos. Veremos pues, si tales mecanismos jurídicos que se activan importan o suponen la configuración de una relación de sujeción especial. (Retomaremos este tema más adelante)

III

Según Gil García *et al* (2009) fue Paul Laband, el primero en dar alcance jurídico a la relación especial de sujeción; y lo hizo con el propósito de aclarar la situación jurídica de los funcionarios públicos en relación con sus superiores. Habló de relaciones contractuales y de poder, que se dan en el servicio público. De estas últimas se deriva la posibilidad de dar órdenes y ejercer coacción. Propone una definición de relación funcional en la que incluye por primera vez la noción de “relación especial de poder”, que puede ser simple o cualificada, según el grado de voluntariedad que dé base a la relación. Es así como Otto Mayer y Paul Laband, formulan las ideas esenciales y construyen la formulación teórica del concepto de las relaciones especiales de sujeción a partir de las ideas básicas de “dependencia” y “libertad restringida”, asociadas al administrado que ingresa a la órbita de la naciente Administración Pública. Así, pues, según Otto Mayer, sujeción significa vínculo de dos personas desiguales desde el punto de vista del Derecho, cuyo contenido lo determina la voluntad de la persona superior. En este sentido, la relación entre el Estado y el súbdito es un vínculo de sujeción importante. Pero principalmente, con esta palabra queremos asignar una relación de

sujeción creada especialmente para el súbdito o más bien para una cierta pluralidad de súbditos. Es una relación jurídica de Derecho público por la cual ese individuo está vinculado respecto del Estado, por efecto de la obligación general de regular su conducta conforme a un cierto *interés público*". (Las cursivas son nuestras)

IV

Entendemos que este atributo exclusivo de las Administraciones de relevancia constitucional de dar reglamentos que puedan imponer cargas al común de los administrados se fundamenta en el principio de legalidad (más precisamente, principio de constitucionalidad), en el principio de libertad personal, en los privilegios inherentes a toda Administración y el fin público de cuya consecución se trata. De igual modo, es de precisar que notablemente los mismos principios también fundamentan la interdicción de las entidades infraconstitucionales de dar reglamentos con tales mandatos sin previa atribución legislativa.

a) Sobre el principio de legalidad baste decir que el Derecho público es rigurosamente atributivo. En cuanto a la actividad de la Administración

pública no cabe la invocación al artículo 2.24.a de la Constitución. Existirá, pues, una “vinculación positiva” entre la Administración y el ordenamiento jurídico. La Administración solo podrá ejercer aquellas competencias que el ordenamiento jurídico le haya otorgado. Siendo así que la atribución de la capacidad de dar reglamentos que supongan *norma agendi* para el común de los ciudadanos, es por fuerza tarea constitucional, las entidades infraconstitucionales no podrán cumplir con este requisito o principio. Y además la capacidad de dar reglamentos en modo alguno es un atributo inherente a la Administración pública.

Según Gallego Anabitarte (1961:30-31), la doctrina y la práctica jurídica alemana han acuñado el principio de legalidad, en sentido estricto, esto es, que «para toda intervención soberana de la Administración en la esfera de derechos y libertad de los ciudadanos y de sus asociaciones es necesaria una autorización legal». No interesa mucho la fundamentación de esta teoría. Lo importante es que el principio de legalidad, esto es, la totalidad del Derecho administrativo soberano y no sólo el de ejecución, se basa en un sistema de

autorizaciones. O, con otra formulación, que tiene como idea central la libertad: *«todo menoscabo o supresión de la libertad personal por el Poder público sólo está permitido en base a una Ley»*. El párrafo primero, frase segunda (art. 114, Constitución de Weimar), garantiza una pretensión a que cese cualquier acto administrativo que, sin una base legal, afecte a cualquiera de las posibilidades de actuación de la libertad personal; en esta frase está plasmado el principio del Estado de derecho que se acostumbra a llamar principio de legalidad. De cualquier manera se indicará: «es irrelevante el que dicho principio sea más o menos susceptible de ser obtenido por la interpretación de un documento constitucional». (Las cursivas son nuestras)

El Tribunal Constitucional Alemán ha referido que al principio de la legalidad no le basta una base legal general, sino que «el principio del Estado de derecho exige que la Administración sólo puede intervenir en la esfera jurídica del individuo cuando esté autorizada por la Ley, y esta autorización tiene que estar suficientemente determinada y delimitada en lo que hace referencia al contenido, objeto, fin y extensión, de tal manera que dicha intervención pueda

medirse y, con cierto alcance, pueda ser previsible y calculable para el ciudadano». (Gallego Anabitarte. 1961:47)

Resumiendo en lo que se refiere al principio de legalidad, Gallego Anabitarte (1961:50-51) sostiene que el Principio de la Legalidad de la Administración debe regir en las relaciones especiales de sujeción como consecuencia de la decisión jurídicoconstitucional por el Estado de derecho. En las relaciones especiales de sujeción el Principio de la Legalidad de la Administración exige que todas las intervenciones en la situación jurídica del individuo tengan como base una autorización legal; la base legal explícita puede ser sustituida por una cláusula general; la cláusula general sólo estará justificada cuando: haya una imposibilidad de regular todos los casos (respectivamente, intervenciones), o bien haya de mantenerse la debida elasticidad con el fin de salvaguardar la eficiencia de la Administración; *las intervenciones en la situación jurídica del individuo deben servir a la finalidad objetiva de la relación especial de sujeción, así como deben ser exigidas por ésta o por una situación dada.* (Las cursivas son nuestras)

Al respecto, y en lo que se refiere a la Ley (fuente primaria) en cuanto norma habilitadora de competencias (principio de legalidad), existen ciertos matices que más adelante trataremos de dilucidar.

- b) En cuanto al principio de libertad personal, este se encuentra recogido en el ya aludido artículo 2.24.a de la Constitución. Este artículo preceptúa que, “toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia: a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.”

Sin duda este dispositivo supone una garantía para todo administrado, pues no todo reglamento podrá obligarlo a proceder de determinada manera. Y aquí entramos en materia: salvo mandato constitucional, regulaciones *ad intra*, o dada una relación de sujeción especial, el reglamento de que se trate carecerá de validez.

García de Enterría y Tomás R Fernández (2001:20-21) señalan que, la cualificación más problemática es, sin duda, la que se produce cuando el administrado se inserta en una organización administrativa, lo que vendría a producir, pretende la doctrina alemana, una dependencia respecto a dicha organización a la

que esa doctrina llama –por contraposición a la relación general de poder, antes expuesta– “relación especial de poder” o de supremacía o sujeción especial. *Mayer, que está en el origen de la doctrina, caracterizó a esta situación como “un estado de libertad restringida”*. Esta restricción vendría del hecho de los poderes de autoorganización de la Administración sobre el establecimiento o el servicio en que se integra el administrado, poderes cuyo ejercicio podría afectar a este administrado como “disciplina” de forma más expeditiva que lo que es común en las relaciones ordinarias. El problema de la disciplina interna de un servicio o de una corporación no puede (pues) resolverse al margen de la *legalidad*; lo más que puede llegar a legitimar es una deducción de poderes implícitos en los otorgados por la Ley de una manera general o de un más amplio margen del papel del Reglamento en desarrollo de esa Ley, nunca una exención de esta. (Las cursivas son nuestras)

Gil García *et al* (2009) sostienen que, el régimen de libertades e imposiciones, tratándose de ciudadanos comunes y corrientes, se interpreta con fundamento en el principio *in dubio pro libertate*.

- c) En lo que a los privilegios de la Administración Pública, ello no constituye ninguna novedad. Sabido es que la Administración detenta poderes extraordinarios que configuran auténticas exorbitancias del Derecho común. Estas exorbitancias y con ellas el ejercicio de ciertas competencias, son dispuestas dado el interés público cuya consecución corresponde a la Administración. Pero en el caso de las relaciones especiales de sujeción estas exorbitancias se acentúan aún más pues las mismas no encuentran otro límite que no sea los derechos fundamentales de los administrados.
- d) Finalmente, resulta nítido, reiteramos, que toda actuación administrativa ha de tener como finalidad la consecución del interés público. Así pues, cuando estamos frente a una relación de sujeción especial y dados los poderes extraordinarios que detenta la Administración, la necesidad de una finalidad pública se hace aún más intensa.

Sostiene Mayer que, "...Si la Administración del Estado tiene a su cargo unos intereses específicos, una manera de lograr eficazmente esos objetivos-que son del estado constitucional mismo- es disponiendo de unos medios combinados de manera idónea, en términos de

costo-beneficio. Y dado que los servidores del estado son uno de estos medios, la manera de justificar su dependencia como tales medios son los intereses de la eficacia en el cumplimiento de los fines públicos”. (Gil García) *et al*: 2009)

Nos dice Franco Rojas (2005), que los derechos fundamentales y su garantía tendrán una aplicación distinta a la que existe en las relaciones comunes de la Administración, de ahí que, el Estado debe utilizarlo de una forma que no abuse, que no sea ajeno para fines ajenos a la ciudadanía en general, o sea, al interés público, al bienestar general. Lo anterior, a fin de evitar que se violen los derechos fundamentales consagrados en la Constitución política, o sea, que ese tipo de relación sea inconstitucional.

V

Para la dación de reglamentos por parte de las Administraciones públicas (entes infraconstitucionales), que solo tengan carácter autoorganizativo, doméstico, o que regulen relaciones de sujeción especial, *bastará que estas Administraciones se encuentren creadas y diseñadas originariamente a un nivel meramente*

legislativo y para tal efecto se les asigne la competencia normativa correspondiente.

Administraciones públicas que están adscritas a un ministerio y sujetas a la rectoría de estos. Sin embargo, cuando se trate de Administraciones cuyos reglamentos afecten la esfera jurídica del común de los administrados, la atribución de autonomía a favor de tales Administraciones -y con ello la capacidad de dar reglamentos *ad extra*- deberá ser hecha por la Constitución y como ya se dijo, agotada por el bloque de la constitucionalidad.

Ya lo hemos dicho, toda actuación administrativa ha de ser autorizada por una norma. En el caso de las Administraciones infraconstitucionales será la Ley la que les otorgue la posibilidad de dictar reglamentos que impongan cargas y regulen en general la esfera jurídica de sus administrados. Y decimos “sus administrados”, pues siempre tratándose de esta clase de reglamentos prevalecerá la idea de una relación “especial”, dadas ciertas características o condición de estos administrados. No estamos, pues, ante una relación de sujeción general.

Cuando se trate de reglamentos *ad intra*, esto es, autoorganizativos o cuya materia fuese regular relaciones de sujeción especial, bastará para tal efecto la creación y el diseño de la Administración

pública a un nivel meramente legislativo. En cambio, cuando estemos en el caso de reglamentos dados por la Administración que configuren *norma agendi*, esto es, dispongan cargas, medidas restrictivas, y obligaciones en lo que se refiere a la esfera jurídica de los administrados en general, la atribución para el dictado de tales reglamentos será dada necesariamente a nivel constitucional y desarrollada por el bloque constitucional.

Creemos que en nuestro Derecho se ha utilizado en exceso el concepto de autonomía en todas sus modalidades. Queda claro que muchas de tales entidades infraconstitucionales a las que el ordenamiento les ha asignado indebidamente el carácter de autónomas, no son más que entes autárquicos, carentes de toda capacidad de dar reglamentos que tengan efectos *ad extra*, esto es, que puedan afectar o imponer cargas, medidas restrictivas u obligaciones al común de los administrados. Si alguna potestad reglamentaria detentan estos entes autárquicos, es la de dar reglamentos autoorganizativos o que la Ley (norma primaria) habilite relaciones de sujeción especial. Reiteramos: la potestad reglamentaria en modo alguno es inherente a la Administración pública.

Las Administraciones públicas infraconstitucionales son organismos creados por

Ley que detentan personalidad jurídica de derecho público y autarquía, en sus diversas manifestaciones, y están adscritas a un ministerio así como sujetos a la rectoría de estos conforme al artículo 3 del Decreto Supremo 029-2018-PCM.

De *lege ferenda* es de indicar lo siguiente:

- a) Dado su origen a nivel legislativo, las Administraciones públicas infraconstitucionales no detentarían auténtica autonomía, pues en rigor serían entes de naturaleza autárquica.
- b) Solo podrán dar actos administrativos de acuerdo a su ámbito de competencias, y dictar reglamentos *ad intra*, esto es, autoorganizativos, y otros que regulen relaciones de sujeción especial previa autorización legislativa que bien puede ser una cláusula general, para el cumplimiento de los fines de interés público que les ha sido asignado por el ordenamiento.
- c) Así, pues, tratándose de Administraciones autárquicas, estas no tendrán capacidad de reglamentar y en consecuencia no podrán suponer *norma agendi*, en lo que se refiere a la situación y relaciones jurídicas con el común de los ciudadanos.
- d) De lo dicho se desprende que los entes autárquicos en muchos casos constituyen Administraciones públicas infraconstitucionales,

siendo, de otro lado, auténticas Administraciones públicas *autónomas* aquellas reconocidas como tales por la Constitución y el bloque constitucional, dada la capacidad de estas Administraciones, en contraste, de dar reglamentos que configuran *norma agendi* para el común de sus administrados. (Tafur Charun:2020)

VI

Queda claro entonces que para habilitar a una Administración infraconstitucional a efectos de que dicte reglamentos bastará una norma con rango de Ley –la cual bien puede ser una cláusula general- a efectos de regular la esfera jurídica de determinados administrados cuyas características hacen que se configure una relación de sujeción especial. De esta manera tal Administración detendrá la virtualidad de gozar de poderes extraordinarios que van más allá de meras exorbitancias, poderes extraordinarios decimos, que suponen el ejercicio de una potestad del calibre de la reglamentaria. Es en tal virtud que la actuación de la Administración infraconstitucional tendrá como límite el principio de legalidad en su acepción más general, y con él los derechos fundamentales del administrado de que se trate.

De otro lado, dada la importancia que detenta la relación de sujeción especial, pues en cuya virtud

la Administración podrá dictar reglamentos que formarán parte del ordenamiento jurídico, somos de la idea que tal atribución de potestades ha de ser necesariamente hecha por una norma con valor de Ley.

Al respecto es de citar a Gil García *et al* (2009) cuando enseñan que:

“Sin embargo, y de acuerdo con el principio de legalidad inherente a los Estados de Derecho, las relaciones de especial sujeción requieren de respaldo normativo previo a su imposición, generalmente de índole superior; es decir, son materia de reserva legal y excepcionalmente discrecionales. Por lo tanto su incidencia en la libertad del administrado-servidor está condicionada al sistema de libertades implantadas en la Constitución.”

VII

Entre las Administraciones infraconstitucionales cabe mencionar las siguientes:

1. ACADEMIA DE LA MAGISTRATURA - AM
2. AGENCIA DE COMPRAS DE LAS FUERZAS ARMADAS

3. AGENCIA DE PROMOCIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA - PROINVERSIÓN
4. AGENCIA PERUANA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL - APCI
5. ARCHIVO GENERAL DE LA NACIÓN - AGN
6. AUTORIDAD PORTUARIA NACIONAL - APN
7. AUTORIDAD NACIONAL DEL SEVICIO CIVIL - SERVIR
8. AUTORIDAD NACIONAL DEL AGUA - ANA
9. BIBLIOTECA NACIONAL DEL PERÚ - BN
10. CENTRO DE FORMACIÓN EN TURISMO - CENFOTUR
11. CENTRO NACIONAL DE ESTIMACIÓN, PREVENCIÓN Y REDUCCIÓN DEL RIESGO DE DESASTRES – CENEPRED
12. CENTRAL DE COMPRAS PÚBLICAS – PERÚ COMPRAS
13. CENTRO NACIONAL DE PLANEAMIENTO ESTRATÉGICO - CEPLAN
14. CENTRO VACACIONAL HUAMPANÍ - CVH
15. COMISIÓN DE PROMOCIÓN DEL PERÚ PARA LA EXPORTACIÓN Y EL TURISMO - PROMPERÚ

16. COMISIÓN NACIONAL PARA EL DESARROLLO Y VIDA SIN DROGAS - DEVIDA

17. CONSEJO NACIONAL DE CIENCIA, TECNOLOGÍA E INNOVACIÓN TECNOLÓGICA - CONCYTEC

18. CONSEJO NACIONAL PARA LA INTEGRACIÓN DE LA PERSONA CON DISCAPACIDAD - CONADIS

19. CUERPO GENERAL DE BOMBEROS VOLUNTARIOS DEL PERÚ - CGBVP

20. DESPACHO PRESIDENCIAL - DP

21. DIRECCIÓN NACIONAL DE INTELIGENCIA - DINI

22. INSTITUTO DEL MAR DEL PERÚ - IMARPE

23. INSTITUTO GEOFÍSICO DEL PERU - IGP

24. INSTITUTO GEOGRÁFICO NACIONAL-IGN

25. INSTITUTO GEOLÓGICO, MINERO Y METALÚRGICO - INGEMMET

26. INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA Y DE LA PROTECCIÓN DE LA PROPIEDAD INTELECTUAL- INDECOPI

27. INSTITUTO NACIONAL DE ENFERMEDADES NEOPLÁSICAS – INEN
28. INSTITUTO NACIONAL DE DEFENSA CIVIL - INDECI
29. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA - INEI
30. INSTITUTO NACIONAL DE INNOVACIÓN AGRARIA - INIA
31. INSTITUTO NACIONAL DE INVESTIGACIÓN EN GLACIARES Y ECOSISTEMAS DE MONTAÑA-INAIGEM
32. INSTITUTO NACIONAL DE LA CALIDAD - INACAL
33. INSTITUTO NACIONAL DE RADIO Y TELEVISIÓN DEL PERÚ – IRTP
34. INSTITUTO NACIONAL DE SALUD – INS
35. INSTITUTO NACIONAL PENITENCIARIO – INPE
36. INSTITUTO PERUANO DE ENERGÍA NUCLEAR - IPEN
37. INSTITUTO PERUANO DEL DEPORTE - IPD
38. INSTITUTO TECNOLÓGICO DE LA PRODUCCIÓN- ITP
39. OFICINA DE NORMALIZACIÓN PREVISIONAL - ONP

40. ORGANISMO DE EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL - OEFA
41. ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN INFRAESTRUCTURA DE TRANSPORTE DE USO PÚBLICO - OSITRAN
42. ORGANISMO DE SUPERVISIÓN DE LOS RECURSOS FORESTALES Y DE FAUNA SILVESTRE - OSINFOR
43. ORGANISMO DE FORMALIZACIÓN DE LA PROPIEDAD INFORMAL- COFOPRI
44. ORGANISMO NACIONAL DE SANIDAD PESQUERA – SANIPES
45. ORGANISMO SUPERVISOR DE INVERSIÓN PRIVADA EN TELECOMUNICACIONES - OSIPTEL
46. ORGANISMO SUPERVISOR DE LA INVERSIÓN EN ENERGÍA Y MINAS - OSINERGMIN
47. ORGANISMO SUPERVISOR DE LAS CONTRATACIONES DEL ESTADO - OSCE
48. ORGANISMO TÉCNICO DE LA ADMINISTRACIÓN DE LOS SERVICIOS DE SANEAMIENTO - OTASS
49. SEGURO INTEGRAL DE SALUD - SIS
50. SERVICIO NACIONAL DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS POR EL ESTADO - SERNANP

51. SERVICIO NACIONAL DE CAPACITACIÓN PARA LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCIÓN - SENCICO
52. SERVICIO NACIONAL DE CERTIFICACIÓN AMBIENTAL PARA LAS INVERSIONES SOSTENIBLES - SENACE
53. SERVICIO NACIONAL DE METEOROLOGÍA E HIDROLOGÍA - SENAMHI
54. SERVICIO NACIONAL DE SANIDAD AGRARIA - SENASA
55. SERVICIO NACIONAL FORESTAL Y DE FAUNA SILVESTRE - SERFOR
56. SIERRA Y SELVA EXPORTADORA - SSE
57. SISTEMA NACIONAL DE EVALUACIÓN, ACREDITACIÓN Y CERTIFICACIÓN DE LA CALIDAD EDUCATIVA - SINEACE
58. SUPERINTENDENCIA DEL MERCADO DE VALORES - SMV

(Fuente MEF:

https://www.mef.gob.pe/contenidos/conta_publ/normativa/anexo/anexo1_directiva_001_2019EF5101.pdf)

VIII

Sin embargo, es importante hacer saber que lo aquí dicho no importa un frívolo ejercicio de despliegue de ideas meramente formalista y positivistas sin utilidad alguna en la práctica. El Derecho es “forma” pero también “materia”. No obstante ello y en rigor, lo que se quiere es garantizar o asegurar que el común de los ciudadanos solo vea afectada su esfera jurídica cuando la Administración pública que dicte mandatos normativos cuente con la debida legitimidad la cual no puede darse ni otorgarse sino al más alto nivel del ordenamiento: la Constitución y el bloque constitucional. En el fondo de lo que se trata es que el libre desenvolvimiento del administrado no sea vea perturbado por la dación de reglamentos que ilegítimamente y sin soporte constitucional o legal, afecten, como hemos dicho, la libertad personal del administrado. “Lo que no está jurídicamente prohibido, está jurídicamente permitido” diría Kelsen. Esto es, reglamentos inconstitucionales o ilegales que configuran un verdadero peligro pues los mismos serán pasibles de una infinidad de aplicaciones. En suma, se trata de esta manera de dotar a los ciudadanos de las garantías mínimas necesarias para preservar la seguridad jurídica y

notablemente la predictibilidad, imprescindibles para la adecuada marcha dinámica del tráfico jurídico y la interdicción de la arbitrariedad. Pero aún más importante es aquí poner en relieve los principios de legalidad y de libertad personal. (Tafur Charun: 2020)

De otro lado, y como ya lo indicamos, entendemos perfectamente que lo aquí planteado resulta ser en buena medida una visión heterodoxa de la “relación de sujeción especial”. La visión ortodoxa, ha sido diseñada de un modo más restrictivo donde tal tipo de relación se limitaba a ser establecida para el caso de presos, funcionarios públicos, estudiantes, reclutas, etcétera, tomando todo ello lugar en un establecimiento o con ocasión de un servicio.

Sin embargo, no estamos del todo solos. En efecto, Gil García *et al* (2009) afirman que:

“En su nacimiento, la categoría jurídica de “las relaciones especiales de sujeción”, se relacionaba solo con los servidores o funcionarios públicos. A pesar de los múltiples detractores de la categoría, el alcance de esta tiende a ampliarse, en tanto hoy resulta aplicable no solo a los servidores públicos sino también a los particulares que asumen funciones públicas de manera transitoria, por cualquiera de los medios legales para el efecto o permanente como los servicios públicos. *Pero la categoría también es una expresión de las*

competencias intervencionistas del Estado en el ejercicio de algunas profesiones liberales (abogacía, medicina contaduría, entre otras) o actividades reguladas como la educación, la economía, la banca, la moneda etc., o del cumplimiento de funciones de custodia y protección como sucede con las personas privadas de la libertad o que cumplen con su deber de prestación del servicio militar obligatorio.” (Las cursivas son nuestras)

BIBLIOGRAFIA

Diccionario Panhispánico del Español Jurídico (2022) <https://dpej.rae.es/lema/relaciones-de-sujeci%C3%B3n-especial>

GALLEGO ANABITARTE, Alfredo. (1961) Las relaciones especiales de sujeción y el principio de la legalidad de la administración. Contribución a la teoría del Estado de derecho. En: “Revista de Administración Pública”. ISSN 0034-7639, No.

34-1961, pp. 11-52. Recuperado de: <http://www.cepc>.

Es/rap/Publicaciones/Revistas/1/1961_034_

GARCIA DE ENTERRIA, Eduardo & FERNANDEZ, Tomás R. Curso de Derecho Administrativo, Edit Civitas, Madrid. Reimpresión 2001. Tomo II.

GIL GARCIA, Luz Marina, *et al.* (2009). “Relaciones Especiales de sujeción. Aproximación Histórica al Concepto.” Disponible en <https://www.redalyc.org/pdf/876/87617260014.pdf>

MARTINEZ GELVES, Liz Madeleine. (2015) “Transformación de las relaciones especiales de sujeción: de la subordinación laboral a la relación funcional.”. Universidad Militar Nueva Granada. Especialización Derecho Sancionatorio Facultad de Derecho Bogotá. Disponible en: <https://repository.unimilitar.edu.co/bitstream/handle/10654/7001/TRANSFORMACI%C3%93N%20DE%20LAS%20RELACIONES%20ESPECIALES%20DE%20SUJECI%C3%93N-TRABAJO%20DE%20GRADO%20LIZ.pdf?sequ>

ROJAS, Franco (2005) Convenio Colegio de Abogados – Universidad de Costa Rica. “Relaciones de Sujeción Especial en el Derecho Administrativo”. Disponible: [file:///D:/Users/Downloads/relaciones de sujecion especial en el derecho administrativo%20\(2\).pdf](file:///D:/Users/Downloads/relaciones%20de%20sujecion%20especial%20en%20el%20derecho%20administrativo%20(2).pdf)

TAFUR CHARUN, Emilio (2020) “Las Pluralidad de Administraciones Públicas Autónomas de Relevancia Constitucional y Extraterritorial.” Estudio Mario Castillo Freyre. Disponible en: [file:///D:/Users/Downloads/Articulo-13%20\(1\).pdf](file:///D:/Users/Downloads/Articulo-13%20(1).pdf)