

La Mora de la Administración en la Dación de Reglamentos Ejecutivos

Por

Emilio Tafur Charun

“Chicks are always miles ahead”

Life / Keith Richards

1.- EXORDIO

Según la Corte Constitucional de Colombia, “El reglamento es entonces un complemento indispensable para que la ley se haga ejecutable, pues en él se permite desarrollar las reglas generales allí consagradas, explicitar sus contenidos, hipótesis y supuestos, e indicar la manera de cumplir lo reglado, es decir, hacerla operativa, pero sin rebasar el límite inmediato fijado por la propia ley. (**Sentencia C-302/99**)

Según Raúl Gutiérrez Canales (2015), “La necesidad de emitir los reglamentos cuando así lo determina la ley no es una mera formalidad que puede ser postergada a lo largo del tiempo. Precisamente, la Constitución y la legislación al impulsar un plazo cierto en su dación, buscan asegurar que la producción legislativa tenga operatividad y, de esta forma, se cumpla la finalidad de la ley bajo el principio de oportunidad. Ciertamente, la “formalidad” recaída en un plazo determinado tiene incidencia directa no solo en la propia vigencia de la ley, sino también, en la garantía de los derechos fundamentales como deber del Estado. Así, resulta inaudito que varias leyes del sector salud no hayan sido atendidas en su reglamentación por parte del Poder Ejecutivo, pese a que una omisión de esta naturaleza puede ser negativamente considerable. Así, existe la Ley 29414, Ley de Derechos de los Usuarios de los Servicios de Salud, que tiene más de 4 años con plazo expirado de reglamentación, no habiéndose detallado hasta la fecha, por ejemplo, el procedimiento concreto ante una situación de emergencia. Asimismo, la Ley 29889, Ley de Atención a Personas con Problemas de Salud Mental, señala el derecho a la integralidad de la atención, cuyos alcances deben ser tratados en el reglamento respectivo (más de dos años con plazo expirado), pues actualmente el aseguramiento universal no es

integral, lo que evidencia que la ley indicada sobrepasa el esquema de protección vigente.

En el Fundamento Legal del proyecto de ley sobre la falta de reglamentación de los dispositivos con rango de ley presentado por Manuel Arturo Merino De Lama, se sostiene que, “Cuando los dispositivos legales deben ser aplicados por la administración pública, la inexistencia del respectivo reglamento genera un situación de vacío legal que perjudica a la ciudadanía. Asimismo, esta situación puede ser aprovechada para impedir la aplicación de normas aprobadas por el Congreso de la República que no sean convenientes al Poder Ejecutivo. Más aún, tal situación también debe ser considerada como el incumplimiento de la potestad reglamentaria que la Constitución le confiere al Presidente de la República y, en consecuencia, estaría transgrediendo otra de sus atribuciones, como es la de cumplir la Constitución.”

Calvo Chaparro (Calvo Chaparro 1995: 258-259) refiere que el incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de reglamentar la ley oportunamente «aparte de afectar a la esfera jurídica de los administrados, constituye una vulneración del ordenamiento jurídico, dado que, además de constituir una actitud *contra legem*, implica una absoluta ignorancia de ciertos principios

constitucionales; abstracción hecha de la pérdida de operatividad que para la ley puede suponer la falta de desarrollo reglamentario. Efectivamente, los principios de legalidad, seguridad jurídica, responsabilidad e interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos [...], resultan vulnerados por la pasividad del Gobierno en el cumplimiento de las obligaciones que le impone la ley».

La misma autora agrega:

«También se ve afectado el principio de seguridad jurídica, dado que los administrados a los que resultaría aplicable el reglamento permanecen en una situación de absoluta incertidumbre, sin saber a qué atenerse exactamente en tanto y en cuanto la correspondiente norma administrativa no sea elaborada, lo que les obliga a soportar una situación de inestabilidad jurídica inadmisibles; abstracción hecha de los daños que la falta de la norma administrativa pueda ocasionarles».

De lo dicho, es de relieves que la omisión administrativa supone, en efecto, un frontal agravio al principio de legalidad. El ejercicio de las potestades otorgadas por el ordenamiento en favor de la administración pública no solo supone la detentación de tal poder, la virtualidad del principio de legalidad supone también, y, siempre, un «deber» del que la administración no puede rehuir. Estamos, por tanto,

ante un auténtico «poder-deber». Y dado ese supuesto, no estaremos frente a una falta cualquiera sino señaladamente, frente a una arbitrariedad.

Pero hay más. Esta omisión a reglamentar oportunamente la ley agravia, además del tráfico jurídico, dada la inseguridad e incertidumbre que la misma genera, agravia, decimos, al interés general, pues queda claro que la actividad administrativa y el dar reglamentos es una de ellas, debe siempre estar dirigida a la consecución del interés general. Sin actuación administrativa, por la razón que fuere y cuando la misma se encuentra “publicada” por suponer o importar una ineludible competencia (poder-deber), flaco favor se estará haciendo al interés general cuya consecución no es sino la razón de ser de toda actividad administrativa y con ello la capacidad de detentar privilegios y en suma poderes, competencias, funciones y atribuciones todas ellas exorbitantes. La ratio de ello, reiteramos, no es otra cosa que la consecución del interés general, Asimismo, queda claro que cuando hablamos de “interés general”, estamos aludiendo a un concepto jurídico indeterminado, el mismo que podrá configurarse o no, a criterio del juzgado, esto es, caso, por caso. Ello debido a que los conceptos jurídicos indeterminados ya no son más instrumentos o herramientas inimpugnables que permitan a la

Administración actuar libérrimamente y ad arbitrium. En tal sentido y para el análisis del concepto jurídico indeterminado de que se trate habrá de recurrirse a criterios, o principios, como son, entre otros, el de legalidad, el de razonabilidad y el de proporcionalidad. En efecto, según la doctrina venezolana (1979:406) y “en cuanto a la adecuación del Reglamento al propósito de la ley que reglamenta constituye una condición de validez. El “propósito” (de pro-ponere, pro-positum) es un término que significa literalmente “poner a la vista o poner por delante”, coligándose así con el fin o finalidad, es decir, la obtención del resultado previsto. Esto es, precisamente, lo que corresponde a toda norma jurídica, “su preordenación al fin para el cual fue establecida”.

Al concluir este exordio haremos una breve reseña sobre los reglamentos ejecutivos los mismos que son precisamente la fuente formal a través de la cual se reglamenta la ley. En el ordenamiento jurídico patrio tales reglamentos toman mayoritariamente la forma de decretos supremos.

Baste por el momento indicar que a la fecha existen aproximadamente 73 leyes sin reglamentar. (Fuente: Archivo Digital de la Legislación del Perú, diario Oficial El Peruano y Sistema Peruano de Información Jurídica – SPIJ.)

2.- Reglamentos ejecutivos

Marienhoff (Marienhoff 1983: 119) define así el reglamento ejecutivo:

«Estos son los que, en ejercicio de atribuciones constitucionales propias, emite el Poder Ejecutivo para hacer posible, o más conveniente, la aplicación o ejecución de las leyes, llenando o previendo detalles omitidos en estas».

Más acertados aún son García de Enterría y Fernández (García de Enterría y Fernández 2001: 234) cuando definen así, detalladamente, la relación entre ley y reglamento ejecutivo:

«Esa prioridad [de la ley] es una primacía puramente formal, por razón de la fuente de la legitimidad que diferencia a una y otra norma y de la fuerza respectiva que de ello extrae cada una, y se traduce en otro principio igualmente formal, el principio de jerarquía normativa, que supone la absoluta subordinación del reglamento a la ley. Ese principio de subordinación del reglamento a la ley expresa simplemente el carácter instrumental de la administración y de sus productos normativos respecto del ‘propietario del poder’, en el ya aludido concepto de Hauriou, esto es, del soberano, que es desde el fin del absolutismo el pueblo cuya representación se residencia en el poder

legislativo. De ello se deduce que el reglamento complementa la ley, pero que no puede ni derogarla ni suplirla, ni menos aún limitarla o excluirla. La ley frente al reglamento, a su vez, no tiene límites de actuación funcionalizables: puede sustituir o excluir un reglamento para ordenar cualquier materia o hacer apelación expresa a él [...]. [Puede] derogarlo, pura y simplemente o, por el contrario, ampliarlo, elevarlo de rango, convirtiéndole en ley y prestándole con ello su propia fuerza superior; puede restringir su ámbito de manifestación o por el contrario ampliarlo. No hay ningún ámbito que pertenezca en exclusiva al reglamento y en que este pueda actuar al margen o prescindiendo (no ya contradiciendo, por supuesto) de la ley; incluso el ámbito interno de la administración, que es el más propio de la potestad reglamentaria, como ya hemos visto, puede ser total o parcialmente regulado por la ley de modo que se restrinjan o incluso que se excluyan totalmente las posibilidades dejadas al reglamento».

Estoy de acuerdo con la opinión de García de Enterría y Fernández, salvo en lo que se refiere a la imposibilidad del reglamento de suplir a la ley. En efecto, el reglamento puede suplir a la ley, cuando no se configuren los supuestos de reserva material o cuando la ley no haya regulado cierta materia y por lo

tanto no se configure la reserva formal. Tornos Mas (Tornos Mas 1983: 482) indica:

«La ley, por tanto, de forma general delimita el campo de actuación del reglamento como instrumento suyo de colaboración, debiendo respetar tan solo aquella la reserva legal. Frente al reglamento, la ley puede no agotar la regulación de la materia, buscando, en cambio, la colaboración del titular de la potestad reglamentaria (que es la administración) para establecer conjuntamente el marco legal que vincula a la administración. El alcance de esta colaboración en una misma función por poderes separados, pero no diversos en su fundamentación, solo tiene como criterio rector el principio de reserva legal, mientras que la primacía legal permite a la ley agotar toda la materia».

Reglamentar implica “completar los pormenores de las leyes para ponerlas en ejecución” y “trazar los lineamientos y las políticas públicas pertinentes para la ejecución de las leyes”. (Patricia Gómez & Martín Muñoz (2012:4).

Para la jurista costarricense Magda Inés Rojas, citada por Guillermo Huevo Stancari y Olga Duarte Briones (2002), "La potestad reglamentaria es el poder en

virtud del cual el Poder Ejecutivo dicta reglamentos lo que le permite intervenir activamente en la formación del ordenamiento jurídico, aunque con eficacia jurídica inferior a la ley. Por lo que el Poder Ejecutivo es no solo sujeto pasivo del ordenamiento sino órgano parcialmente formador de su propio ordenamiento."

La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo es reconocida en el artículo 118, inciso 8, de la Constitución, el mismo que dispone que «corresponde al presidente de la República: 8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones».

El artículo 6.1 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE) dispone que es función del Poder Ejecutivo «reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento».

El artículo 11,3 de la LOPE dispone:

«Corresponde al presidente de la República dictar los siguientes dispositivos:

3. Decretos supremos.- Son normas de carácter general que reglamentan normas con rango de ley o regulan la actividad sectorial funcional o multisectorial funcional a nivel nacional. Pueden requerir o no el voto aprobatorio del Consejo de

Ministros, según lo disponga la ley. Son rubricados por el presidente de la República y refrendados por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan.

Los decretos supremos entran en vigencia al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria del mismo, que postergue su vigencia en todo o en parte».

El numeral 4 del mismo artículo dispone:

«Resoluciones supremas.- Son decisiones de carácter específico rubricadas por el presidente de la República y refrendadas por uno o más ministros a cuyo ámbito de competencia correspondan. Son notificadas de conformidad con la Ley del Procedimiento Administrativo General y/o se publican en los casos que lo disponga la ley.

Cuando corresponda su publicación, por ser de naturaleza normativa, son obligatorias desde el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial, salvo disposición contraria que postergue su vigencia en todo o en parte» [el subrayado es nuestro].

El artículo 13. 2 de la misma ley establece la potestad reglamentaria:

«La potestad reglamentaria del presidente de la República se sujeta a las siguientes normas:

2. Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir ni desnaturalizar la ley. Se aprueban, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley».

Es de relieves, por último, que el numeral 10 del artículo IV del Decreto Supremo 007-2022-JUS define el Reglamento Ejecutivo como aquel, “emitido por el Presidente de la República, a través de un decreto supremo, para complementar y/o desarrollar de manera integral una norma con rango de ley, al amparo de lo dispuesto por el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.”

3.- VETO

Según Patricia Gómez y Martín Muñoz (2012:2), y aun cuando refiriéndose al sistema jurídico argentino, sostienen que, “el Poder Ejecutivo no afecta el sistema jurídico cuando no reglamenta las leyes sólo porque nuestra Constitución establece que la omisión de reglamentación no perturba el goce de ningún derecho ni garantía. Este principio enmascara el escrutinio sistemático de las omisiones reglamentarias, lo cual convierte a esta práctica en la más efectiva para ajustar un sistema jurídico a

determinado programa de gobierno y “descartar” normas que no son afines al gobierno de turno (El subrayado es nuestro)

En el mismo sentido, la ex-congresista Veronika Mendoza ha señalado que esta conducta omisiva constituye en la práctica un «derecho de veto» por parte del Ejecutivo, que quiebra peligrosamente el equilibrio de poderes. Para Ángel Delgado, el funcionario correspondiente del Ejecutivo incurre en infracción constitucional si es que el reglamento no llega a ver la luz. Asegura que dicho retraso, o virtual negativa, bloquea el cumplimiento de la ley emitida. A su juicio, el ministro del ramo también es responsable político, y debiera ser procesado por infracción constitucional. “No se está cumpliendo lo que el Parlamento ha aprobado, y eso es un mandato imperativo. Se tiene que sancionar al funcionario y también al ministro”, remarca. La ausencia de reglamentación es una suerte de veto contra una ley que disgusta al Ejecutivo, advierte Delgado. Agrega que esta era una potestad que ejercía el rey siglos pasados, pero que hoy el presidente dispone de 15 días para observar una ley que no le gusta y devolverla al Congreso. Si el Legislativo insiste, se da por promulgada dicha norma, precisa el especialista.

Y lo que dicen Mendoza y Delgado es acertado, pues según Patricia Gómez y Martín Muñoz (2012:5), “Nuestra hipótesis de trabajo es que la omisión de reglamentación opera como un veto encubierto porque, al igual que éste, aquella provoca la ineficacia de la norma. Una ley es ineficaz cuando ésta carece de capacidad para lograr su objetivo. El veto provoca la ineficacia de una ley ya que afecta su vigencia. En cambio, la omisión de reglamentación en nada afecta la vigencia pero torna a la ley ineficaz por imposibilidad práctica de aplicación (...) Sin embargo, el Ejecutivo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires ha utilizado habitualmente la omisión de reglamentación como un instrumento para restarle o anular la eficacia a las normas que no considera compatibles con el programa de gobierno de turno, lo cual constituye una suerte de veto encubierto. El reconocimiento de esta práctica no implica consentir su uso, siendo contrario al art. 10 de la Constitución de la Ciudad. Por el contrario, supone visibilizar la problemática y reclamar mecanismos para controlar su práctica. Así, la reglamentación de leyes adquiere una importancia crucial dado que en la práctica, la vigencia efectiva de la norma queda supeditada a dicha acción administrativa, pudiendo originar situaciones de inseguridad jurídica y generando la percepción de falta de cumplimiento. (El subrayado es nuestro)

Parafraseando a Patricia Gómez y Martín Muñoz (2012:10) el contraste entre el veto que supone la omisión de reglamentación y la observación presidencial que corresponde al Derecho patrio, podemos señalar lo siguiente:

- El ejercicio del mecanismo de la observación tiene un plazo perentorio, lo que no sucede con la omisión reglamentaria ya que, como se demostró, existen leyes que no son reglamentadas por varios años.
- La observación presidencial es objeto de un control ciudadano y mediático, lo que no ocurre con la omisión de reglamentación que sólo excepcionalmente es advertida por los ciudadanos y los medios de comunicación. La requerida publicidad del acto en el cual se materializa la observación favorece el conocimiento por parte de la opinión pública y facilita el control ciudadano de las discrepancias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- El ejercicio de la observación se materializa mediante un acto en que se explicitan las razones de la observación que el Poder Ejecutivo hace de la norma rechazada. En cambio, cuando se omite su reglamentación no existe constancia escrita de los motivos.

- El Poder Ejecutivo no afronta ningún costo político cuando omite reglamentar, lo cual ocurre cuando incurre en la observación de un proyecto de ley.
- Cuando el Poder Ejecutivo observa una ley, ésta puede ser insistida por el Congreso el cual puede restituir el sentido de su voluntad. En cambio, la omisión reglamentaria implica anular la voluntad legislativa ya que no cuenta con el mecanismo de equilibrio que es la insistencia.

Queda claro que este “contraste” un poco que se diluye al existir en nuestro ordenamiento constitucional la figura de la “insistencia” congresal. Sin embargo, no ha de olvidarse que la mentada insistencia para que proceda, requiere de una votación reforzada la cual no será siempre posible alcanzar.

Donde, *prima facie*, no vemos veto u observación y no se configura por tanto un conflicto entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo es en la Sentencia C-302/99 (1999) de la Corte Constitucional de Colombia. Todo lo contrario. El legislador dicta un paquete de leyes relativo a la carrera administrativa y delega *sine die* al Poder Ejecutivo la potestad de reglamentar tales leyes. Estas leyes no entrarán en vigencia hasta que el Presidente proceda a dar los correspondientes reglamentos ejecutivos, manteniendo entonces su vigencia la legislación que regula tal régimen la misma que quedará derogada

una vez que discrecionalmente se den los aludidos reglamentos. Esto es, a diferencia de los casos esbozados, aquí no hay “veto” ni “observación”, más bien hay una delegación de poderes al Presidente que resulta, paradójicamente, siendo exorbitante.

Así las cosas, la aludida sentencia de la Corte constitucional de Colombia resolvió que, “La potestad legislativa implica no sólo la facultad de crear leyes, de incorporar nuevas normas al ordenamiento, sino también la de excluir normas preexistentes. Dentro de esa facultad está implícita la de determinar el momento en que uno u otro fenómeno ocurra, hecho que puede estar sometido, al arbitrio del legislador, a un plazo o a una condición. Y es obvio que así sea, pues es al legislador mismo a quien compete evaluar las circunstancias que propician o hacen exigible la vigencia de la nueva norma o la extinción de la anterior. Esta es la razón para que la Corte haya afirmado en sentencia anterior, “que la entrada en vigencia de las normas se produce únicamente como resultado de una decisión tomada discrecionalmente por quien tiene la competencia para hacerlas, esto es, el mismo legislador”.

“En el caso bajo examen, el legislador en desarrollo de dicha atribución sometió la vigencia de la ley a una condición: mientras se expiden los decretos leyes que desarrollen las facultades extraordinarias conferidas

al Presidente de la República por el artículo 66 de la presente ley y se expiden los decretos reglamentarios de esta ley y de aquellos decretos leyes, continuarán rigiendo las disposiciones legales y reglamentarias de carrera administrativa vigentes al momento de la promulgación de esta ley.”

“Esto significa que al entrar en vigencia las normas nuevas quedan automáticamente derogadas las antes vigentes en relación con cada uno de los contenidos normativos que en aquéllas se establecen. No obstante, será el funcionario encargado de aplicarlas quien resuelva en cada caso particular y concreto sobre la vigencia de las mismas.”

“En razón de lo expuesto, cabe concluir que si una ley señala que sólo puede ser aplicada cuando se cumpla o ejecute un determinado acto (como en el caso bajo examen, desde el momento en que se expidan los decretos leyes y los reglamentarios), esa condición no hace inconstitucional el precepto que así lo consagra, pues el legislador goza de libertad para fijar y en su caso delegar, el momento a partir del cual debe entrar a regir la ley.”

Pero siempre queda flotando la pregunta en el aire ¿qué pasa si el Poder Ejecutivo no da los reglamentos oportunamente, esto es, antes del vencimiento de un plazo prudencial?

Creemos que en tal supuesto, y dependiendo de los fines o intereses que guíen el proceder, esto es, la omisión, del Presidente, bien podríamos estar dentro del ámbito de lo que configura un “veto” u “observación”, prologando así lesivamente la *vacatio legis* dispuesta por el mismo legislador.

Y siguiendo con el asunto de la “observación” o “veto”, el autor argentino Lucas Piaggio (2015) manifiesta que a través de la resolución judicial 184/2010, la Corte está queriendo enseñarnos que si el límite básico de la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo es la no alteración del espíritu de la ley reglamentada, no hay mayor transgresión a la voluntad del legislador que tornar directamente ineficaces e inoperativas sus decisiones plasmadas en textos legales. Tal violación puede verificarse por la implementación de medidas reglamentarias contrarias a la letra o espíritu de la ley (vicio reglamentario por acción) o bien por la no implementación de aquellas medidas necesarias para la aplicación de la ley (vicio reglamentario por omisión).

4-. Remedios

4.1 La acción de cumplimiento

Gutiérrez Iquise (2015) sostiene que, “Cabe añadir que en nuestra legislación, el proceso constitucional de cumplimiento es la vía judicial que tiene la ciudadanía para exigir la reglamentación, sin embargo, este mecanismo no está generalizado en la conciencia ciudadana y tampoco define la responsabilidad de los funcionarios a través de sanciones determinadas por la omisión”. No estamos del todo de acuerdo con este aserto pues ello en nada impide el poder recurrir a una herramienta como es la acción de cumplimiento, que está recogida en el ordenamiento jurídico nacional.

De este modo, según el artículo 200 (6) de la Carta de 1993 la acción de cumplimiento esta recogida como garantía constitucional conforme al siguiente texto:

“6. La Acción de Cumplimiento, que procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las responsabilidades de ley.”

Por su parte, el nuevo Código Procesal Constitucional preceptúa que:

Artículo 65. Objeto. Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente:

2) se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento.

Aun cuando alude al régimen legal precedente de la acción de cumplimiento, nos parece importante e instructivo realizar la siguiente cita de un texto de Juan Manuel Sosa Sacio (2015) pues mucho de lo que ahí se dice no ha perdido absolutamente validez ni vigencia:

“El objeto del proceso de cumplimiento es, valga la redundancia, el cumplimiento de un deber omitido por la Administración, de fuente legal o administrativa. Se trata, entonces, de una exigencia frente a una inactividad, incluso renuencia, de la Administración. Esta inactividad está referida, de acuerdo con la doctrina, a la constatación de una omisión por la Administración de toda actividad, jurídica o material, legalmente debida y materialmente posible.

El mismo autor prosigue indicando que, “Con mayor precisión, la Constitución y el Código Procesal Constitucional regulan este cumplimiento ante la inactividad de la Administración. Efectivamente, el inciso 6 del artículo 200 de la Constitución señala que la acción de cumplimiento: “procede contra cualquier autoridad o funcionario renuente a acatar una norma legal o un acto administrativo, sin perjuicio de las

responsabilidades de ley”. Asimismo, el artículo 66 del Código Procesal Constitucional precisa que el objeto del cumplimiento está dirigido hacia la Administración Pública en dos sentidos. Así, señala que el objeto del proceso de cumplimiento es “ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente”: (1) “dé cumplimiento a una norma legal o ejecute un acto administrativo firme”, o que (2) “se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento”.

Más adelante agrega que, “De acuerdo con lo indicado por el Código, a diferencia de lo que sucedía con la regulación procesal anterior, se admite que el objeto del proceso de cumplimiento es tanto la inactividad material como la inactividad formal de la Administración”.

Sosa Sacio dice también que, “Los autores del Código Procesal Constitucional y reciente doctrina nacional consideran que la inactividad formal está referida a la omisión por parte de la Administración de emitir una declaración de voluntad a la que se encuentra obligada; declaración que debe entenderse en sentido amplio y que comprende la obligación de: (1) emitir normas de carácter general (reglamentarias); (2) celebrar convenios o acuerdos, y no mantener una actitud pasiva en el marco de convenciones vigentes

contraviniendo el interés público, y (3) producir actos administrativos diversos, especialmente ante los requerimientos o peticiones de los administrados. En todo caso, la finalidad del proceso de cumplimiento es controlar la inactividad de la Administración. Con relación a uno de los supuestos que el Código Procesal Constitucional señala como objeto del proceso de cumplimiento, consistente en que las autoridades se pronuncien expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o dictar un reglamento, reiteramos que se trata de un caso de inactividad formal, pues se exige a la Administración que cumpla con emitir una declaración de voluntad que le viene legalmente impuesta. A través del proceso de cumplimiento se puede demandar, entonces, en primer lugar, contra una inactividad “singular” o “procedimental” referida a la obligación de producir una decisión administrativa solicitada por un administrado; ello en el marco de las potestades administrativas (distintas de la reglamentaria). A ello se refiere la orden dirigida hacia los funcionarios o autoridades estatales para que “se pronuncien expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa”.

“Y en segundo lugar, según Sosa Sacio (2015), por medio de este proceso es posible también demandar

la expedición de un reglamento, toda vez que el inciso 2 del artículo 66 del Código Procesal Constitucional hace referencia al deber de emitir una norma general o reglamentaria (el Código alude a la orden dirigida a los funcionarios o autoridades para “dictar un reglamento”). Esta es una obligación de carácter objetivo, y existe de manera independiente –aunque no excluyente– de los intereses particulares de los administrados que pudieran estar involucrados. No obstante, el Tribunal Constitucional ha considerado que las características comunes a los mandatos exigibles a través del proceso de cumplimiento (vinculadas sobre todo a derechos subjetivos que provienen de leyes o actos administrativos) también son aplicables a la obligación de la Administración de emitir reglamentos (ver STC Exp. N° 0168-2005-PC/TC, f. j. 12). Claro está, ya que los mandatos de reglamentar suelen ser bastante generales, que el Tribunal ha realizado interpretaciones flexibles, considerando, por ejemplo, que normas en apariencia declarativas (“la autoridad X reglamentará la institución Y”) cumplen con las condiciones de un mandamus con “calidad de cierto, claro, vigente, de obligatorio cumplimiento, incondicional y no sujeto a controversias interpretativas. Sobre este punto, en la STC Exp. N° 09632-2006-PC/TC, f. j. 7, se expresa que: “En lo que respecta al artículo 119 de la Ley Orgánica de Municipalidades, que señala: ‘El concejo

provincial o el distrital, mediante ordenanza reglamentará la convocatoria a cabildo abierto’, se aprecia claramente una norma cuya estructura denota un mandato que puede ser exigido mediante proceso de cumplimiento, ya que palmariamente se demuestra que la municipalidad tiene un deber legal de reglamentar dicha disposición a fin de estructurar jurídicamente los requisitos necesarios para que se realice la convocatoria del cabildo abierto. Dicha norma entonces contiene un mandato que cumple con los requisitos establecidos en la sentencia del Expediente N° 0168-2008-PC/TC, en cuanto guarda la calidad de cierto, claro, vigente, de obligatorio cumplimiento, incondicional y no sujeto a controversias interpretativas”.

Sosa Sacio concluye que, “en la STC Exp. N° 00168-2005-PC/TC, el Tribunal Constitucional ha establecido como precedente vinculante que: “(...) en este tipo de procesos el funcionario o autoridad pública tiene un deber absoluto de acatamiento de la norma legal o del acto administrativo, no siendo posible ningún tipo de discrecionalidad de su parte. Asimismo, en ellos los derechos del demandante son prácticamente incuestionables, de modo que, comprobada la renuencia y el incumplimiento de la norma legal o el acto administrativo conforme a las

pautas descritas, de ineludible cumplimiento, corresponderá amparar la demanda”.

En términos más concretos, es de indicar que la problemática materia de este subcapítulo está recogida, en alguna medida, por el artículo 200.6 de la Constitución y 66.2 del Código Procesal Constitucional. Este último artículo dispone: «Es objeto del proceso de cumplimiento ordenar que el funcionario o autoridad pública renuente: [...] 2) Se pronuncie expresamente cuando las normas legales le ordenan emitir una resolución administrativa o *dictar un reglamento*» [las cursivas son nuestras].

Por nuestra parte, es de indicar que el resultado del proceso de cumplimiento es un «mandato» cierto y claro a efectos de que la administración pública de que se trate cumpla con realizar el acto omitido, en este caso reglamentar una ley. Solo queremos dejar constancia que tal «mandato» dado por el juez constitucional ya puede existir con anterioridad en el ordenamiento. En efecto, el «mandato» cierto y claro dispuesto precedentemente por el legislador a efectos de que la administración dicte el reglamento de la ley es reiterado por el juez constitucional en el aludido proceso constitucional. Es este el problema que vislumbramos en lo que se refiere a la acción de cumplimiento. Si la Administración ignora abiertamente lo dispuesto por el legislador, esta

tampoco tendrá problema alguno en contravenir lo mandado por el juez constitucional.

4.2 Proyectos de Ley y responsabilidad política

A efectos de sanear esta omisión de la Administración en lo que corresponde a la reglamentación de la ley, según tenemos entendido existen por los menos dos proyectos de ley los mismos que por finalidad tiene disponer la responsabilidad política de los funcionarios a quienes corresponde esta tarea.

Así, tenemos el Proyecto de Ley N° 128/2016-CR (2016), presentado por el grupo parlamentario Frente Amplio por Justicia, Vida y Libertad, propone incorporar los incisos 4 y 5 al artículo 13° de la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, con el objeto de sancionar la desnaturalización de las leyes o su no reglamentación. De aprobarse esta iniciativa legislativa, estos actos constituirían infracción constitucional.

El otro proyecto, como ya lo dijimos, es autoría de Manuel Arturo Merino De Lama (*Ibidem*), y trata sobre, “La falta de reglamentación de los dispositivos con rango de ley”. Este proyecto, en su fundamento legal, dispone que, “La Constitución es expresa cuando señala que es una potestad del Presidente de la República reglamentar las leyes; por lo tanto, ante el incumplimiento de ésta obligación ineludible e

indelegable, el Congreso de la República tiene que tomar las previsiones legislativas que le permitan controlar y hacer cumplir las propias normas que aprueba; de lo contrario, el Poder ejecutivo puede impedir la cabal aplicación de disposiciones legales con el simple hecho de no dictar el reglamento, lo cual es evidentemente una contradicción entre los fines que impone la Constitución Política con respecto a la separación de poderes en el Estado. Asimismo, es a través de la potestad reglamentaria que la administración pública del país se pone en marcha, se ejecutan las leyes y, en consecuencia, permite al Presidente de la República ejercer sus demás atribuciones.

No obstante y de *lege lata* diremos que estos proyectos resultan siendo tautológicos. En efecto, la Carta de 1993 recoge una serie de instrumentos que habilitan al Congreso para hacer efectiva la responsabilidad política de los funcionarios “morosos”.

Así las cosas, tenemos las siguientes normas constitucionales que versan sobre la responsabilidad política de los ministros y sobre otras materias vinculadas a la temática:

Artículo 99°.- Corresponde a la Comisión Permanente acusar ante el Congreso: al Presidente de la República; a los representantes a Congreso; a los

Ministros de Estado; a los miembros del Tribunal Constitucional; a los miembros del Consejo Nacional de la Magistratura; a los vocales de la Corte Suprema; a los fiscales supremos; al Defensor del Pueblo y al Contralor General por infracción de la Constitución y por todo delito que cometan en el ejercicio de sus funciones y hasta cinco años después de que hayan cesado en éstas. (El subrayado es nuestro)

Artículo 100°.- Corresponde al Congreso, sin participación de la Comisión Permanente, suspender o no al funcionario acusado o inhabilitarlo para el ejercicio de la función pública hasta por diez años, o destituirlo de su función sin perjuicio de cualquiera otra responsabilidad. El acusado tiene derecho, en este trámite, a la defensa por sí mismo y con asistencia de abogado ante la Comisión Permanente y ante el Pleno del Congreso. En caso de resolución acusatoria de contenido penal, el Fiscal de la Nación formula denuncia ante la Corte Suprema en el plazo de cinco días. El Vocal Supremo Penal abre la instrucción correspondiente.

Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.

Artículo 117°.- El Presidente de la República sólo puede ser acusado, durante su período, por traición a

la patria; por impedir las elecciones presidenciales, parlamentarias, regionales o municipales; por disolver el Congreso, salvo en los casos previstos en el artículo 134 de la Constitución, y por impedir su reunión o funcionamiento, o los del Jurado Nacional de Elecciones y otros organismos del sistema electoral.

Artículo 118°.- Corresponde al Presidente de la República: 1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales. (El subrayado es nuestro)

Artículo 120°.- Son nulos los actos del Presidente de la República que carecen de refrendación ministerial.

Artículo 128°.- Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y por los actos presidenciales que refrendan. Todos los ministros son solidariamente responsables por los actos delictivos o violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que se acuerden en Consejo, aunque salven su voto, a no ser que renuncien inmediatamente.

Artículo 131°.- Es obligatoria la concurrencia del Consejo de Ministros, o de cualquiera de los ministros, cuando el Congreso los llama para interpelarlos. La interpelación se formula por escrito. Debe ser presentada por no menos de quince por

ciento del número legal de congresistas. Para su admisión, se requiere el voto del tercio del número de representantes hábiles; la votación se efectúa indefectiblemente en la siguiente sesión. El Congreso señala día y hora para que los ministros contesten la interpelación. Esta no puede realizarse ni votarse antes del tercer día de su admisión ni después del décimo.

Artículo 132°.- El Congreso hace efectiva la responsabilidad política del Consejo de Ministros, o de los ministros por separado, mediante el voto de censura o el rechazo de la cuestión de confianza. Esta última sólo se plantea por iniciativa ministerial. Toda moción de censura contra el Consejo de Ministros, o contra cualquiera de los ministros, debe ser presentada por no menos del veinticinco por ciento del número legal de congresistas. Se debate y vota entre el cuarto y el décimo día natural después de su presentación. Su aprobación requiere del voto de más de la mitad del número legal de miembros del Congreso. El Consejo de Ministros, o el ministro censurado, deben renunciar. El Presidente de la República acepta la dimisión dentro de las setenta y dos horas siguientes. La desaprobación de una iniciativa ministerial no obliga al ministro a dimitir, salvo que haya hecho cuestión de confianza de la aprobación.

Resulta nítido que no reglamentar una ley cuando corresponda no es otra cosa que una “infracción constitucional”.

Por último, es de citarse el artículo 14.6 del Decreto Supremo 007-2028-JUS el cual dispone que, “En el caso de habilitación expresa, y si la norma con rango de ley somete su vigencia a la emisión del reglamento, el sector correspondiente debe emitirlo dentro del plazo previsto en aquella.”

Sin duda una norma sin “dientes”.

4.3 ¿IURA NOVIT CURIA?

El artículo 10 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires establece que: “Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”.

En el Derecho patrio tenemos una norma constitucional diminutamente similar, y en tal sentido y naturalmente mucho menos mandatoria, la cual dispone que:

“Artículo 109°.- La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición contraria de la misma ley que posterga su vigencia en todo o en parte.”

Como bien diría un autor argentino, “En concreto, la falta de reglamentación de la ley no es obstáculo para

ponerla en práctica y que se cumplan con los derechos que la ley da, para ejercerlos. Es un mito que la ley deba estar reglamentada para que se cumpla”.

Es una verdad de Perogrullo afirmar que toda norma vigente, dados los supuestos concretos, debe ser aplicada. Así, no se entiende la razón o ratio del proceder de la autoridad pública cuando manifiesta no poder cumplir determinada ley dado que esta carece de reglamento. Si la ley está vigente y es conforme a la Constitución y no está sujeta a *vacatio legis*, no se puede exonerar su cumplimiento por ausencia de reglamento.

Tal como lo dispone el ordenamiento jurídico, el juez —o autoridad pública— no pueden dejar de administrar justicia por defecto de la ley o vacío normativo. Se debe recurrir necesariamente, en tales casos, a los principios generales del Derecho. Tal proceder, a mi juicio necesario, demanda el despojo, por parte de los magistrados y funcionarios, de cualquier exceso de *self restraint*, sobre todo si este se entiende en el sentido del proverbial atributo de las damas victorianas.

Resulta oportuno citar a Prieto Sanchís (Landa Arroyo 2014: 325) cuando enseña «que los jueces recurran a elementos normativos no literalmente recogidos en la ley no solo resulta inevitable, sino también plausible, pero siempre que esos estándares

de conducta, principios y valores puedan ser razonablemente inferidos de la ley o de la Constitución; mejor aún si se hallan explícitamente recogidos en alguna norma positiva».

Así y entre otros dispositivos que refuerzan nuestra posición, encontramos el artículo 139 (8) de la Carta de 1993, el cual dispone que es principio y derecho de la función jurisdiccional:

“(…) no dejar de administrar justicia por vacío o deficiencia de la ley. En tal caso, deben aplicarse los principios generales del derecho y el derecho consuetudinario».

Somos de la idea que para transparentar lo que aquí queremos manifestar, se puede citar la siguiente sentencia dada por el *Tribunal de Río Gallegos, Argentina*, (TOMO XVI – SENTENCIA – T.S.J.- REGISTRO 561.- FOLIO 3.181/3.189.- PROT. ELEC. TSS1 015 S.131 – Río Gallegos, 20 de diciembre de 2013.-

“Que, permitir que el magistrado pueda suplir las omisiones de la Autoridad Administrativa que lesionan derechos reconocidos por la Ley Fundamental, o tratados internacionales con jerarquía constitucional resulta esencial en nuestro sistema democrático pues, de lo contrario, se estaría soslayando a los reales damnificados por actitudes

omisivas, a las personas que se ven impedidas de gozar de un derecho subjetivo establecido por la Constitución, y genéricamente a la propia letra constitucional, que sufriría la obliteración de sus disposiciones.” Sin embargo, el Tribunal recula luego al sostener, “Que, frente a este escenario de incumplimientos reiterados, de omisiones y negligencias estatales por parte del Poder Administrador en lo que respecta a la reglamentación de la ley 3062, **la opción legítima que cabe a este Alto Cuerpo consiste en conminar al Poder Administrador a la reglamentación de los arts. 46 y 47 de la ley n° 3062, teniendo presente determinadas pautas orientativas para satisfacer adecuadamente las necesidades materiales de los niños y adolescentes institucionalizados,** particularmente respecto de la nutrición (arts. 4.1 y 19 CADH, y 10.3 PIDESC), el vestuario y la vivienda (art. 27.3 CDN). Se debe garantizar un **mínimum tuitivo, que debe ser respetado”**.- (El subrayado es nuestro)

Resulta por demás interesante lo que manifiesta Agustín Gordillo cuando sostiene que; “(...) debe señalarse que las leyes deben cumplirse desde el momento de su promulgación y publicación, por lo que no dependen en modo alguno de que el Poder Ejecutivo decida reglamentarlas o no: Los jueces y la

misma administración deben acatar y ejecutar o hacer ejecutar las leyes en los casos concretos, interpretándolas para salvar sus vacíos en la medida que fuere necesario en los casos ocurrentes, pero sin depender de que no hayan sido reglamentadas. Esto es así incluso aunque la ley disponga en sus últimos arts. como es de práctica, que “el Poder Ejecutivo reglamentará la presente ley,” pues de admitirse el principio opuesto, quedaría librado al arbitrio del poder administrador el cumplir o hacer cumplir la ley, o no, mediante el simple camino de no reglamentarla, lo que por cierto no sería admisible bajo ningún punto de vista. (El subrayado es nuestro).

4.4 Habeas norma

Es valor entendido que no basta que el Tribunal Constitucional se limite a emitir un mandato aun cuando existan medidas punitivas o de apremio por su no cumplimiento. Como hemos visto, tal mandato puede estar ya recogido en el ordenamiento. Con ello naturalmente, solo se obtiene una sentencia reiterativa o redundante que no innova el ordenamiento. Se trata de una tautología. Entonces, de *lege ferenda*, debe ser tarea del Tribunal Constitucional —basándose en parte en la «autonomía procesal» que detenta y en su capacidad de innovar el ordenamiento jurídico— que cuando se configura una omisión normativa y por

ende un *horror vacui*, que agravia el artículo 139 (2) de la Constitución y el artículo II del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, proceder a crear Derecho o, si se quiere, crear normas jurídicas positivas, a modo de bases o lineamientos generales suficientemente detalladas, empero, que permitan cubrir cualquier vacío reglamentario.

Resulta notable en este caso la similitud con las «sentencias aditivas». Existe un aire de familia. Así, tales lineamientos generales tendrán naturaleza temporal, y queda claro que serán dados dentro del marco de la norma supraordenada no reglamentada oportunamente (sin transgredirla ni desnaturalizarla), y estarán inspirados además y en lo que corresponda, en el sistema de valores y en los principios generales del Derecho que inspira la Constitución vigente, conforme a los artículos IV y VII del Título Preliminar del Código Procesal Constitucional, y con estos, al ordenamiento jurídico como un todo.

Bien se podría alegar que el ejercicio de esta potestad de configuración normativa del Tribunal Constitucional (*judge-made-law*), aun cuando, según algunos que desconocen el alcance del artículo VI del título preliminar del Código Procesal Constitucional, marginal e incipiente, agraviaría de modo frontal el principio de separación de poderes. Más aun, también se podría decir que esta propuesta configura un

desaforado, desatado y desenfrenado activismo y por ende, un despliegue raquítrico de *self-restraint*.

De igual modo, en el Derecho constitucional brasileño existe una garantía llamada *mandado de injunção* cuya función primera es suplir omisiones normativas (inercia legiferante) por parte del legislador. Así, pues, según Marinoni (Marinoni 2014: 61):

«No obstante, fue en el *mandado de injunção* que el Supremo Tribunal Federal pronunció de modo más claro la función que anteriormente se intentaba imprimirle. En este caso la Corte no solo retiró las consecuencias prácticas de la no observancia de una decisión que impone un plazo para legislar, *pero dijo expresamente que posee, al decidir el mandado de injunção, el poder de proferir una norma jurídica en substitución a la debida por el legislador, sin que esto pueda representar violación a la independencia y armonía entre los poderes (artículo 20 CF) y a la separación de poderes (artículo 60, número 4, III, de la Constitución Federal) [...]. En este mandado de injunção, la Corte no dudó en declarar que el «argumento de que la Corte estaría próxima a legislar —lo que se consideraría inconcebible, por herir la independencia y armonía entre los poderes (artículo 2, de la Constitución Federal), y la separación de poderes (artículo 60, número 4, III, de la Constitución*

Federal)— es mandato insubsistente» toda vez que el ‘Poder Judicial está vinculado por el poder-deber de, en el *mandado de injunção*, formular supletoriamente la norma reglamentadora, de la cual es carente el ordenamiento jurídico’, norma esta que no sería ‘norma de decisión’, sino, ‘texto normativo que faltaba para, en el caso concreto, tornar viable el ejercicio del derecho de huelga de los servidores públicos’ [...]. *Al juzgar de tal forma, el Supremo Tribunal Federal no se limitó a declarar la mora legislativa o incluso a imponer al legislador la observancia del deber de legislar, ni incluso se restringió a retirar alguna consecuencia de la inercia del legislativo. La Corte emitió la norma faltante, en nítida substitución a la voluntad del legislador y, consecuentemente, tornó viable el ejercicio del derecho de huelga»* [las cursivas son nuestras].

Concluimos este epígrafe citando a Juan Carlos Cassagne (Cassagne 2016-240) cuando manifiesta que:

“(Y) la experiencia muestra que hay infinidad de casos de carencia de normas —la denominada carencia histórica— en que la solución jurídica se alcanza mediante un salto a la justicia material, a través de un acto de creación del derecho por parte del juez que perfectamente puede apoyarse en algún principio del derecho natural (no positivo)”.

BIBLIOGRAFIA

Autores varios (1979:406). “La potestad reglamentaria y sus modalidades”. En la obra colectiva Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera, Tomo IV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas.

Calvo Chaparro, M. (1995). «Naturaleza del ejercicio de la potestad reglamentaria y consecuencias de la pasividad administrativa». *Revista de Administración Pública*, 239-272.

Cassagne, J. C. (2016). El nuevo constitucionalismo y las bases del orden jurídico. *Themis*, 219-241.

Corte Constitucional de Colombia. Sentencia C-302 de 1999 Corte Constitucional”. Disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=3403>

Delgado, Ángel. Diario Correo. Disponible en <https://diariocorreo.pe/politica/ejecutivo-tiene-20->

leyes-sin-reglamentar-y-es-una-suerte-de-veto-
contra-una-ley-que-disgusta-895737/?ref=dcr

Gordillo, Agustín. “Fuentes Nacionales del Derecho Administrativo – Parte General”. Disponible en: (VII-42) Disponible en: https://www.gordillo.com/pdf_tomo1/capituloVII.pdf f”

García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2001). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

Gómez, Patricia & Muñoz, Martín (2012). “La herramienta oculta del poder ejecutivo para la inaplicabilidad de las normas”. Disponible en https://www.flacsoandes.edu.ec/sites/default/files/agora/files/1367347536.fa_agora_2012_gomez.pdf

Gutiérrez Canales, Raúl (2015). “Incumplimiento del Estado: Reglamentos fuera del plazo establecido (2015) EN: IUS 360. El portal jurídico de US ET VERITAS. Disponible en: <https://ius360.com/incumplimiento-del-estado-reglamentos-fuera-del-plazo-establecido/>

Gutiérrez Iquise, Sandra. “Leyes zombis a la espera de un soplo de vida”. En *Pasión por el Derecho*. Disponible en <https://lpderecho.pe/leyes-zombis-a-la-espera-de-un-soplo-de-vida/>

Huezo Stancari, Guillermo & Duarte Briones, Olga (2002). (Dictamen 057 de 25.02.2002) Disponible en:
http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/pronunciamiento/pro_ficha.aspx?param1=PRD¶m6=1&nDictamen=10983&strTipM=T

Landa Arroyo, C. (2014). «La constitucionalización del Derecho civil: El derecho fundamental a la libertad contractual, sus alcances y sus límites». *Themis*, 309-336..

Marienhoff, M. (1983). «Tratado de Derecho administrativo». Recuperado el 18 de febrero de 2017, de Escuelas Superiores: www.escuelassuperiores.com.ar.

Marinoni, Luiz Guilherme (2014). «El *mandado de injunção* como remedio contra la omisión constitucional». *Pensamiento Constitucional*, 53-77

Merino De Lama, Manuel Arturo. Disponible en:
<https://www2.congreso.gob.pe/sicr/tradocestproc/clproley2001.nsf/0/63165feb8ef1516a05256d25005da141?OpenDocument&Click>

Piaggio, L. A. (2015). “La falta de reglamentación de leyes como causal de su inconstitucionalidad sobreviniente”. En Derecho laboral y seguridad social 23. Disponible en: <http://bibliotecadigital.uca.edu.ar/repositorio/investigacion/falta-reglamentacion-leyes-piaggio.pdf>

Proyecto de Ley N° 128/2016-CR (2016), “No reglamentar leyes dentro del plazo constituiría infracción constitucional”. En Pasión por el Derecho. Disponible en: <https://lpderecho.pe/no-reglamentar-leyes-dentro-del-plazo-constituiria-infraccion-constitucional/>

Sosa Sacia, Juan Manuel (2015). “Reglamentación de leyes puede exigirse por la vía del proceso de cumplimiento”. Disponible en: <https://laley.pe/art/2085/reglamentacion-de-leyes-puede-exigirse-por-la-via-del-proceso-de-cumplimiento>.

Tornos Mas, J. (1983). «La relación entre ley y reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia constitucional». *Revista de Administración Pública*, 471-507.

