

SOBRE DECRETOS Y RESOLUCIONES

Por

Emilio Tafur Charun

“Pero ¿quién es dueño de la verdad? Nada sé ya, fuera de que esta tierra cruel es mi tierra y que aquí tenía que combatir y morir. Mi cuerpo se está pudriendo sobre mi tordillo de pelea pero eso es todo lo que sé.”

Sobre héroes y tumbas/Ernesto Sabato

1.- El principio de legalidad y el bloque de constitucionalidad

El jurista español Javier Pérez Royo (Pérez Royo 1985: 27) sostiene que:

«Es opinión prácticamente unánime que una de las tareas esenciales, si no la tarea esencial de todo texto constitucional, consiste en disciplinar la forma de producción de las normas jurídicas, precisando tanto los órganos competentes para ello, como las categorías a través de las cuales se manifiesta la voluntad de dichos órganos y las relaciones entre las mismas por razón de jerarquía o competencia».

En este contexto, pasemos ahora a precisar qué tipo de dispositivos son aquellos que atribuyen la potestad

reglamentaria a las diferentes administraciones. Interesa subrayar que la norma que atribuya tal potestad debe ser de la mayor jerarquía o supremacía. En efecto y ya lo hemos visto, los reglamentos son normas de mucha importancia aun cuando en algunos casos su materia sea la autoorganización, la regulación de relaciones especiales de sujeción o con efectos *ad intra*, o la dación de «medidas».

En tal sentido, y aludiendo a la potestad reglamentaria, bien dicen García de Enterría y Fernández (García de Enterría y Fernández 2001: 182) — que «la existencia de un poder de participación en la elaboración del ordenamiento, la definición de una ‘fuente’ de Derecho tan relevante, de un poder normativo complementario del legislativo, es por fuerza, dada su significación, una determinación constitucional».

Esto nos fuerza a poner en relieve al bloque de la constitucionalidad. Sin embargo, sabemos bien que esta institución ya ha sido muy bien estudiada, pero sí creemos que es necesario recurrir a la misma cuando la Constitución cumple las funciones “fuente de fuentes” y “competencias de las competencias”. Así lo hace cuando se refiere, como lo veremos en breve, a la atribución de la potestad reglamentaria. De lo que se trata en definitiva es que el bloque de la constitucionalidad lleve a cabo las aludidas funciones

constitucionales que no pueden ser agotadas de una sola vez por el constituyente. Es por ello que se precisa de normas infra-constitucionales (interpuestas), integrantes de dicho bloque, que finiquiten ambas tareas que de paso sea dicho, son de la mayor importancia.

Sobre el bloque de la constitucionalidad baste precisar lo que en otra oportunidad hemos señalado (Tafur Charun 2018:43):

Lo que determina la validez, efectividad y virtualidad jurídica de las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad es su contenido material, esto es, el producto del cumplimiento de la función que la Constitución les asigna o encomienda. Más allá de la forma que adopten y de su jerarquía o grado, lo que realmente importa es que estas normas, de especial naturaleza, cumplan a cabalidad y con rigor la función constitucional que precisamente la Constitución, en cuanto “competencia de las competencias” y “fuente de fuentes”, les ha asignado. Resulta así nítido que sobre todo lo demás, ha de prevalecer el aspecto material que constituye el contenido y en consecuencia, el resultado del cumplimiento de la función aludida. Y es que ese sustrato material es lo que configura y justifica que tales normas detenten una posición *preeminente* con relación a otras normas

infra-constitucionales y de igual jerarquía. La función constitucional que aquellas normas cumplen es el dato primario en lo que a su incardinación en el ordenamiento se refiere. Sin embargo, es llanamente inexacto pretender que las normas que integran el Bloque de la constitucionalidad se encuentren formalmente blindadas.

En tal sentido y como ejemplo de la activación del bloque de la constitucionalidad, es de relieves como ejemplo, que los Decretos de Alcaldía y los Decretos Regionales no son diseñados por la Carta de 1993. Son pues, los artículos 42 de la LOM y 40 de la LOGR (normas integrantes del bloque de la constitucionalidad), respectivamente, los que dan forma a estos decretos que no son otra cosa que reglamentos *secundum legem* y ejecutivos. De igual manera se puede indicar respecto a las Circulares del BCR, las mismas que no figuran en la Constitución sino que son reguladas en el artículo 4 de la LOBCR. Pero no se debe pasar por alto y esto supone el *quid* del asunto, que las entidades aquí mencionadas detentan autonomía administrativa otorgada por la Constitución, esto es, al más alto nivel del ordenamiento, y sabido es que la autonomía administrativa importa para la entidad que la detenta, la capacidad de dar reglamentos *ad extra*. La potestad reglamentaria de estas entidades se considera

«inherente» a la *autonomía* que la Constitución les garantiza (Muñoz Machado 2015:186). Es por esto que somos de la idea que en el caso de los reglamentos aquí citados no se puede activar la doctrina de los “poderes implícitos”. La potestad reglamentaria nace de la autonomía así atribuida. Y todo ello se refiere sencillamente a la operatividad ordinaria del bloque de la constitucionalidad.

En buena cuenta, y siguiendo a García de Enterría y TR Fernández, la atribución de la potestad reglamentaria, dado que la misma supone la dación de una fuente tan relevante, será materia constitucional sin perjuicio que el bloque de la constitucionalidad agote ese diseño esbozado por el supraordenamiento.

Es de inquirir por qué tanto rigor en lo que se refiere a la atribución de la potestad reglamentaria al más alto nivel del supraordenamiento.

En primer lugar, se trata de preservar los principios de seguridad jurídica e igualdad, pues de ser estos agraviados se configuraría la imposibilidad de producir un Derecho respetable. Según Rivero Ortega (Rivero Ortega 1998: 86), «esta imposibilidad se debe a la multiplicación de las instancias normativas, la aparición de nuevos centros de producción de normas que producen una situación caótica cuando todos ellos inciden sobre materias comunes. Además, la propia complejidad de las materias reguladas,

producto de la tecnificación creciente de nuestra sociedad, dificulta la labor de un legislador profano que depende de los conocimientos técnicos de la administración. En estas condiciones de producción del Derecho el ciudadano puede verse desamparado, porque las normas cambian rápidamente debido a la actuación simultánea de múltiples centros productores, cada vez resultan más difíciles de entender y muchas veces no responden a criterios racionales, sino a situaciones coyunturales que son resueltas de forma más o menos justa».

Más todavía. Sobre el principio de legalidad es de precisar que el Derecho público es estrictamente atributivo. Esto es, la competencia que se ejerce por la administración debe ser otorgada, regulada y atribuida por el ordenamiento jurídico. *Existe, pues, una vinculación positiva entre ordenamiento y administración pública.* La administración pública solo puede ejercer las competencias positivamente atribuidas por el ordenamiento y para el riguroso cumplimiento de los fines de interés público dispuestos por este. Como decían los clásicos, «poder no otorgado, poder denegado». Sin embargo, dadas situaciones jurídicas especialísimas y excepcionales, se podría recurrir al principio de «poderes implícitos» en cuanto excepción a la regla. Ello siempre y cuando tales poderes implícitos sean razonablemente necesarios y apropiados para la consecución de fines valiosos reconocidos por el ordenamiento como tales

y que además la consecución de tales fines corresponda al ente de que se trate y no a otro. (Tafur Charun 2018:48-49)

García de Enterría, citado por González Salinas (González Salinas 1990: 195), es rotundo al subrayar la naturaleza positiva de la relación entre administración pública y ordenamiento jurídico:

«El Derecho no es, pues, para la administración una linde externa que señale hacia afuera una zona de prohibición y dentro de la cual pueda ella producirse con su sola libertad y arbitrio. Por el contrario, el Derecho condiciona y determina de manera positiva la acción administrativa».

En el ordenamiento jurídico patrio el principio de legalidad se encuentra recogido en los siguientes artículos de la Ley del Procedimiento Administrativo General, cuyo texto es:

“IV.1.1-Las autoridades administrativas deben actuar con respeto a la Constitución, la ley y al derecho, *dentro de las facultades que le estén atribuidas y de acuerdo con los fines para los que les fueron conferidas*» [las cursivas son nuestras).

“IV.1.17. Principio del ejercicio legítimo del poder.- La autoridad administrativa ejerce única y exclusivamente las competencias atribuidas para la finalidad prevista en las normas que le otorgan facultades o potestades, evitándose especialmente el

abuso del poder, bien sea para objetivos distintos de los establecidos en las disposiciones generales o en contra del interés general”.

«Artículo 3.3 Son requisitos de validez de los actos administrativos:

Finalidad pública.- *Adecuarse a las finalidades de interés público asumidas por las normas que otorgan las facultades al órgano emisor, sin que pueda habilitársele a perseguir mediante el acto, aun encubiertamente, alguna finalidad sea personal de la propia autoridad, a favor de un tercero, u otra finalidad pública distinta a la prevista en la ley. La ausencia de normas que indique los fines de una facultad no genera discrecionalidad»* [las cursivas son nuestras].

También en el artículo I del Título Preliminar de la LOPE se dispone:

«Las autoridades, funcionarios y servidores del Poder Ejecutivo están sometidos a la Constitución Política del Perú, a las leyes y a las demás normas del ordenamiento jurídico. *Desarrollan sus funciones dentro de las facultades que les estén conferidas»* [las cursivas son nuestras].

Sin embargo, el Tribunal Constitucional ha reconocido la legitimidad de los gobiernos regionales para ejercer poderes reglamentarios no expresamente otorgados por el ordenamiento (taxatividad), sino que

están implícitos en sus competencias (subcompetencias) y nacen de la necesidad de cumplir con los fines públicos de interés general correspondientes. Va de suyo que una interpretación de esta naturaleza hecha por el supremo intérprete de la Constitución, aparentemente arrasaría, como a un infantil castillo de arena, nuestra propuesta relativa al principio de legalidad y a la vinculación positiva de la administración con el ordenamiento.

Según el aludido Tribunal:

«A juicio del Tribunal, cada vez que una norma (constitucional o legal) confiere una competencia a los gobiernos regionales, debe entenderse que esta contiene normas implícitas de subcompetencia para reglamentar la norma legal, sin las cuales el ejercicio de la competencia conferida a los gobiernos regionales carecería de eficacia práctica o utilidad. El principio del efecto útil, así, pretende flexibilizar la rigidez del principio de taxatividad, de modo que la predeterminación difusa en torno a los alcances de una competencia por la ley orgánica o la Constitución no termine por entorpecer un proceso que, en principio, se ha previsto como progresivo y ordenado conforme a criterios que permitan una adecuada asignación de competencias (artículo 188 de la Constitución). Así, el principio de taxatividad de competencias no es incompatible con el reconocimiento de que los gobiernos regionales también pueden realizar aquellas competencias reglamentarias no previstas legal ni

constitucionalmente, pero que sin embargo son consustanciales al ejercicio de las previstas expresamente (poderes implícitos), o constituyan una directa manifestación y exteriorización de los principios que rigen a los gobiernos regionales dentro de un Estado unitario y descentralizado» (STC 0031-2005-PI).

Por nuestra parte diremos que la competencia surge del fin público. Ahí donde existen fines públicos existen competencias administrativas. Así, pues, no se puede concebir la existencia de una competencia que no tenga por objeto el cumplimiento de determinado fin de interés público. Sin esa previa «publicación» del fin, mal podría existir una competencia. El fin público da origen a la competencia. Pero no solo da origen a la competencia, sino también a las prerrogativas y privilegios que ostenta la administración. Tales privilegios no tendrían razón de existir si no fuera para cumplir los fines públicos. Privilegio es la capacidad de profanar lo privado. En tal sentido, la potestad reglamentaria, al afectar directamente, en principio, la esfera jurídica del común de los ciudadanos, sencillamente está cumpliendo con la consecución de los fines públicos, y jurídicamente profanando lo privado. (Tafur Charun 2018:56-57)

Es de indicar, sin embargo, que la eventual aplicación de la doctrina de los «poderes implícitos» debe

analizarse caso por caso. No obstante —y como ya se señaló—, de configurarse ciertas y especiales circunstancias, puede activarse la doctrina de los poderes implícitos.

Finalmente, antes de terminar este epígrafe, es importante citar al autor TR Fernández (1981: 81-82), cuando engarza el bloque de la constitucionalidad y el principio de legalidad – ambos temas aquí tocados- indicando que:

“(…) distribución de poder entre órganos diversos y prohibición de interferencias e inmisiones en el ámbito competencial reservado a otros. En esa distribución de competencias empieza, la legalidad”.

2.- Relación Ley-Reglamento

Carré de Malberg (Carré de Malberg 1948: 473-474) afirmaba:

«El campo de la ley es en efecto ilimitado y lo es no solamente en el sentido de que la Constitución no indica materias que se excluyan de la potestad legislativa y que se reserven a la competencia administrativa, de donde resulta que el legislador puede extender a su arbitrio su actividad a cualquier clase de objetos; sino también que el campo de la ley es ilimitado».

En igual sentido, Otto Mayer, citado por Villegas Basavilvaso (Villegas Basavilvaso 1950: 252), sostenía:

«El acto legislativo está colocado arriba de toda actividad del Estado, como una voluntad superior y jurídicamente más fuerte, la ley es irrefragable. En otros términos, la voluntad del Estado cuando tiene este origen, no puede válidamente ser anulada, modificada o privada de sus efectos por ninguna otra vía; por su parte, ella anula todos los otros emitidos en nombre del Estado, que le sean contrarios».

García de Enterría (García de Enterría 1981: 69-70), enseña:

«La ley parlamentaria o formal, si se quiere, como producto de ‘la Convención’ (expresión absoluta de la voluntad general), como el lugar donde se posa el Espíritu Santo o, en términos más secularizados, el espíritu colectivo infalible y certero, en una suerte de unión mística lograda a través del debate incesante y de la catarsis que este procura».

Es también García de Enterría (García de Enterría 2004:126), quien, aludiendo a Rousseau, señala: «[La ley] es la decisión del pueblo sobre todo el pueblo, obra de lo que él llamará, con término que hará gran fortuna, ‘la voluntad general’, la cual ha de pronunciarse únicamente sobre las cuestiones generales o comunes a todos, mediante reglas

igualmente generales». Así, y en sus propias palabras, «la ley reúne la universalidad de la voluntad y la del objeto». Pero ocurre que de este mecanismo aparentemente tan simple resultan consecuencias deslumbradoras: que todas las leyes serán leyes de libertad, que desaparezcan para siempre las leyes opresoras e injustas, pues, en efecto, «cada uno, uniéndose a todos, no obedece, sin embargo, más que a sí mismo y permanece tan libre como antes».

Asimismo, Rafael Gómez-Ferrer Morant (Gómez-Ferrer Morant 1987: 10) se refiere a esta identidad o equivalencia entre ley y voluntad general así:

«La concepción rousseauiana de la ley, como expresión de la voluntad general, le otorga un alcance potencialmente ilimitado, en la medida en que identificaba la voluntad general con la expresión de la soberanía, de alcance ilimitado, y el producto de la voluntad con la razón. De esta forma, la ley se concebía como un instrumento en defensa de la libertad y de la igualdad».

En otro texto, el mismo autor (Gómez-Ferrer Morant 2007: 88) sostuvo:

«Esta construcción [la de Rousseau] no podía, sin embargo, ocultar la realidad de que la voluntad general era la voluntad de la mayoría y que esta voluntad podía no coincidir con la razón y, aún más, podía conducir a una dictadura. Esta es precisamente la aporía en que se mueve la democracia: de una parte,

la expresión de la soberanía se produce en función del criterio mayoritario y, de otra, la necesidad de poner límites al alcance de ese criterio para evitar la omnipotencia de la mayoría».

No obstante estas citas, según Rubio Llorente (1983:429):

«[La ley], que de ser concepto específico, comprensivo solo de una clase de normas homogéneas, ha pasado a ser un concepto genérico, casi un supraconcepto, en el que se incluyen normas, que, si bien proceden en todos los casos de órganos representativos, tienen muy diversas características jurídicas».

Así, baste decir que tal concepto “clásico” de ley está hoy en crisis. En tal sentido, y como ya lo estudiamos, la esfera jurídica de cualquier ciudadano puede verse directamente afectada por una fuente normativa, no necesariamente la ley parlamentaria u otra norma también de naturaleza primaria, siempre y cuando tal atribución de poder normativo a aquella fuente sea necesariamente enunciada o esbozada abstractamente por la Constitución y de ser el caso agotada en cuanto a su diseño, por el bloque de la constitucionalidad. Evidentemente, ello no incluye las normas que suponen relaciones especiales de sujeción ni los reglamentos autoorganizativos. Solo se refiere a la

normativa que afecte la esfera jurídica del común de los ciudadanos. (Tafur Charun 2018-64)

Como causa y efecto (aun cuando suene a oxímoron) de esta suerte de crisis que adolece hoy en día el concepto de Ley, y siguiendo a Santiago Muñoz Machado (2015:59-60) se puede sostener con relación a la Constitución de la V República Francesa (1958), que:

“El artículo 37 de la Constitución de 1958 es el que consagra la reserva reglamentaria: «las materias que no forman parte de la esfera de la ley —dice el precepto— tienen un carácter reglamentario». Los reglamentos dictados en virtud de esta habilitación no dependen de la ley, sino que, en principio, solo pueden ser enjuiciados utilizando como parámetro de valoración la propia Constitución y los principios generales del Derecho. A estos reglamentos, para diferenciarlos de los reglamentos independientes tradicionales (que pueden dictarse en defecto de ley, pero que no pueden oponerse a una regulación legal) se les ha denominado reglamentos autónomos por la doctrina. (...) *Las previsiones de los artículos 34 y 37 de la Constitución de 1958 supusieron teóricamente un vuelco trascendental a la relación ley reglamento, sin parangón ni en la tradición francesa ni en la situación constitucional de cualquier otro país europeo. Implicaba la pérdida de la preeminencia de la ley como norma que puede regular sin límite*

cualquier materia y la remoción de la posición subordinada del reglamento que quedaba sustituida, en las materias no reservadas a la ley, por otra bien distinta en la que aquel sería la norma dominante y excluyente de cualquier regulación legal. (Las cursivas son nuestras)

Por otra parte, y con cargo a desarrollarlo luego de una manera más amplia, es de indicar que los reglamentos «independientes» son la pieza de contraste de los reglamentos “autónomos”. Así, sobre los reglamentos independientes es de indicar que estamos ante normas que fácticamente no son *secundum legem*, esto es, no se subordinan a una ley específica. Son reglamentos que cubren un vacío que ha dejado el legislador dada la “*lege silente*” suscitada. Empero, tales reglamentos tampoco cuentan con un ámbito privativo y material de actuación dado por la Constitución y agotado por el bloque de la constitucionalidad. Como luego veremos, entre el reglamento independiente y la Constitución se configura una “vinculación negativa”.

Pese a todo lo hasta aquí dicho, es de precisar que la ley sigue gozando de una especial preeminencia en el ordenamiento jurídico, pues la misma supone la consecución de los fines de interés general de toda la nación, y ella misma, esto es, la ley, representa la pluralidad política de la sociedad toda y,

notablemente, su voluntad. Como lo veremos, lo aquí indicado tiene carácter absoluta y rigurosamente provisional. (Tafur Charun 2018:75)

Al respecto, García de Enterría (García de Enterría 2004: 139) sostiene:

«Es verdad que la ley no es ya el único instrumento para la regulación social, pero la ley sigue siendo insustituible, porque sigue siendo verdad que es ella misma la expresión del principio democrático. La ley es tal porque ha sido querida por el pueblo, a través de su representación parlamentaria, y eso tiene un valor básico por sí solo. La democracia no admite, ya, otro sistema de regulación o si se prefiere, las sociedades democráticas siguen siendo, y este está en la esencia de su ideario, sociedades autorreguladas, que no admiten instancias externas, sean monarcas o poderes absolutos o ungidos por cualquier mito o por cualquier elección o jueces pretendidamente redentores o iluminados, autoinvestidos como representantes de cualquier ideología, doctrina o tradición histórica».

En ese sentido, son didácticas las expresiones de Rubio Llorente (Rubio Llorente 1983: 430):

«Lo que caracteriza a la ley como forma superior (bajo la Constitución) de creación del Derecho en un sistema democrático es su modo de elaboración en el Parlamento, a través de la discusión y de la negociación entre las distintas fuerzas políticas y en

presencia constante de la opinión pública. Las materias reguladas por ley, las que constituyen la reserva de ley, deben ser todas aquellas y solo aquellas respecto de las que resulte esencial este procedimiento de discusión pública y transacción entre las distintas fuerzas políticas presentes en la Cámara».

Todo lo indicado nos lleva a deslindar la ley, que cuenta con los atributos mencionados, del reglamento en cuanto producto de la administración pública. Así, son ilustrativas las palabras de García de Enterría (García de Enterría 1959: 152-153) cuando enseña que el reglamento es un producto de la voluntad administrativa. Por eso, es un acto del ente singular que es la administración, que no solo no es la comunidad, sino que está en disposición esencialmente servicial de la comunidad misma, sometida a la necesidad de una constante justificación, y que por ello es completamente obvio que no es titular de un poder soberano. De la ley, por eso mismo, ha podido decirse en el constitucionalismo anglosajón que «lo puede todo menos convertir un hombre en mujer», del reglamento no podría decirse en modo alguno (aun supuesta su sumisión a la ley) sin entregar a los despachos administrativos un auténtico poder tiránico. El reglamento es en resolución una norma, no solo formal, también materialmente subordinada.

Siguiendo al mismo autor (García de Enterría 1997: 92), este manifiesta que la configuración de la crisis de la ley en las sociedades actuales, no alcanza a destronar a la ley de este lugar central e insustituible. «La verdadera alternativa al recurso al legislador para afrontar y encauzar los problemas sociales no sería la de reinstalar al juez en el papel central que le correspondía, apoyado en el soberano obviamente, sino habilitar a la administración para que fuese resolviendo los problemas a medida de su planteamiento, mediante reglamentos más o menos fugaces o a través de actos o medidas discrecionales singulares, amparados unos y otros solo en la supuesta superioridad que emana del saber superior de sus cuadros tecnocráticos. Ahora bien, tal alternativa tampoco sería admitida, en modo alguno, por las sociedades actuales, porque con ella se volatizaría, justamente, la democracia y estaríamos reinstalando, en realidad, una genuina autocracia, la de los tecnócratas, que no tardarían en buscar y encontrar una fundamentación política correlativa que pretendiese otorgarles legitimidad. *Se ve claramente que, frente a esa alternativa, la democracia necesita inexcusablemente de la ley y que no puede abdicarse de la responsabilidad central de la ley, precisamente (reanudando así su fundamento histórico moderno) en cuanto que la ley es el instrumento necesario de la libertad, tanto por su origen en la voluntad general como por su efectividad como pauta igual y común para todos los ciudadanos,*

a la que todos pueden invocar y en la que todos deben poder encontrar la justicia que la sociedad les debe» [las cursivas son nuestras].

Antes de concluir este epígrafe es de citar a Santiago Muñoz Machado (2015:53-54), cuando sobre el mismo asunto señala que:

“(…) En un Estado democrático es de primera importancia que las decisiones esenciales se preparen en un debate desarrollado en el seno del Parlamento, que ostenta la representación directa de los ciudadanos. Solo de esta manera se puede realizar correctamente el postulado principal de la separación de poderes; en el Estado organizado sobre la base de la separación de poderes, el legislativo ocupa la posición más preeminente porque es el único que representa directamente al pueblo; la función del legislador no puede ser suplida por ningún otro poder del Estado (...)En el marco de esta nueva concepción es completamente indiferente la materia a la que se refiere la actuación del Estado, que puede tener relación con los derechos fundamentales o con la estructura básica de una institución, lo determinante de la actuación del legislador será su trascendencia para la colectividad, para la salvaguarda de los intereses generales, para la preservación de los principios y valores en que la Constitución se asienta, etc.”.

Finalmente, nuestro autor (2015:57) afirma que,

“La relación entre la ley y el reglamento tiende a configurarse en los modernos sistemas constitucionales de modo que corresponde a la ley la aplicación de los principios o reglas generales de ordenación de la práctica totalidad de las materias que merecen la atención de los poderes públicos por ser de interés general, y es función del reglamento la de colaborar con la ley en la tarea de completar o desarrollar las determinaciones legales.”

Con cargo a desarrollarlo más adelante, diremos que no estamos del todo de acuerdo con estos últimos asertos, pues los intereses que se configuran en una sociedad dada no siempre tienen la naturaleza de generales. Es muy simple afirmar que en muchos casos, por ejemplo, las Regiones y Municipalidades, tienen sus intereses y fines públicos respectivos, gozando de autonomía política ambas entidades para la consecución de los mismos, y corresponde a sus asambleas, que tienen la capacidad de dar normas con rango de Ley, regular o normar todas las materias que corresponden a tales intereses y fines respectivos los mismos que no son sino la concretización de su privativo ámbito de competencia.

3.- La reserva formal y material de ley

Como ya hemos adelantado y tal como lo precisa Muñoz Machado (2015:57-58), el mantenimiento de

la práctica del reglamento independiente, que ha permitido que, en defecto de ley, y salvando las reservas materiales, el reglamento puede intervenir en la regulación de cualquier materia. Luego, el mismo autor (2015:95) sostiene que, se llama independientes a los reglamentos que contienen regulaciones que no tienen coincidencia con ninguna otra de carácter legal, de modo que el reglamento ni se ampara en una ley previa que le dé cobertura, ni cumple ninguna función instrumental en relación con las disposiciones de alguna ley concreta. Sin embargo, nuestro autor (2015: 102) también sostiene que, “Las Administraciones Públicas, depositarias de este poder originario, pueden hacer uso del mismo, incluso antes de que una ley haya regulado la materia concernida. *Y, si sobreviene una regulación por ley, referida a la misma materia, podrá mantenerse la vigencia del reglamento si no la contradice y se limita a complementarla. Esta clase de reglamentos administrativos son los únicos que pueden denominarse en la actualidad de reglamentos independientes. Se diferencian de los ejecutivos por dos notas esenciales: primero, porque pueden aprobarse antes y con independencia de cualquier ley previa que los habilite; segundo, porque pueden concurrir con la ley en la regulación de la materia y quedar «ligados directa o indirectamente» a aquella, sin que su naturaleza cambie, de modo que, aun existiendo una ley concurrente, la Administración puede cambiar sus normas por otras, o reformarlas*

sin habilitación legal específica, con el límite de respetar el contenido de las leyes.” (Las cursivas son nuestras)

Así, podemos decir que los reglamentos independientes cubren vacíos en el ordenamiento siempre y cuando no se configuren los siguientes dos supuestos:

a) Una reserva material trazada por la Constitución a favor de la ley. En este caso estaríamos ante lo que se llama una «reserva material de ley». En efecto, sin una ley previa que regule el aspecto de la realidad de que se trate, el reglamento no podrá desplegar su virtualidad normativa sobre el mismo pretendiendo suplir a la ley. Se trataría de un reglamento afectado por vicio *ultra vires*. Otro tema es que la administración facilite la aplicación y ejecución de la ley reglamentándola, llevando así a la ley a sus consecuencias prácticas. *Para tal efecto y en caso de reserva material de Ley, el legislador debe autorizar y obligar, a la vez, a la administración para que esta proceda a reglamentar la ley mediante reglamento ejecutivo. Ello es así porque se trata de materias privativas de la ley.*

b) Aun cuando la materia no sea asignada a la ley por la Constitución, si la misma materia es regulada por la ley se produce la llamada doctrina de la «congelación del rango» o reserva formal de ley. Esto es, en el caso de la aplicación de la doctrina de la congelación del rango (también llamada «paralelismo

de la forma»), al igual que en el caso de la reserva material, el reglamento no puede regular esa materia de lleno y originariamente, pero, en el caso de reserva formal, sí podrá regularla espontáneamente —*ad libitum* en cuanto a la oportunidad— a través de un reglamento ejecutivo dictado para facilitar la aplicación de la misma ley sin transgredirla ni desnaturalizarla. De otro modo, el reglamento estaría lesionando la reserva formal dispuesta por la dación de la ley. (Tafur Charun 2018:68)

García de Enterría y Fernández (García de Enterría y Fernández 2001: 247) definen el principio de «congelación del rango» como aquel que «obliga para una nueva norma a darle un rango normativo por lo menos igual al de la norma o normas que pretende sustituir o innovar, y ello en virtud del criterio general de que para dejar sin efecto un acto jurídico se requiere un acto contrario de la misma solemnidad. Regulada una determinada materia por la ley, el rango normativo queda congelado y solo una ley podrá intervenir posteriormente en ese ámbito material».

Sobre las reservas formales, Muñoz Machado (2015:78-79) nos dice que consisten en regulaciones establecidas en normas con rango de ley, que no pueden ser modificadas o sustituidas por normas reglamentarias, no por determinación de la Constitución, sino por determinación de la ley, esto es, porque la ley lo establece o por el simple hecho de

la existencia de una ley vigente cuya modificación no puede ser acordada por una norma reglamentaria, dado su rango inferior.

Dado todo lo indicado, la reserva material supone una vinculación positiva entre reglamento y ordenamiento. La reserva formal supone, a su vez, una vinculación negativa entre el reglamento y el ordenamiento.

¿Cómo se justifica la reserva material? ¿De qué hablamos cuando hablamos de la necesidad de la reserva material?

Según Tornos Mas, quien denomina a este tipo de reserva como “legal” (Tornos Mas 1983: 482):

«La existencia de una reserva legal parece comportar algo más: la voluntad de garantizar la esfera privada frente a la decisión libre en su contenido del Ejecutivo, la necesidad de mantener el juego minorías-mayorías y también la búsqueda de una colaboración entre las dos fuentes normativas desde el punto de vista de la materia a regular. Por ello hay que dar al principio de reserva legal un valor sustancial, exigiendo en estos casos un contenido normativo a la ley de forma que no baste con que el reglamento esté autorizado, o se dicte en virtud de una ley, sino que desarrolle, complete, el contenido de una ley».

En tal sentido, Gimeno Feliú (Gimeno Feliú 1994: 183) cita la sentencia del Tribunal Constitucional Español del 24 de julio de 1984 (STC 83/1984) cuando sostiene:

«El principio de reserva de ley entraña, en efecto, una garantía esencial de nuestro Estado de derecho, y como tal ha de ser preservado. Su significado último es el de asegurar que la regulación de los ámbitos de libertad que corresponden a los ciudadanos depende exclusivamente de la voluntad de sus representantes, por lo que tales ámbitos han de quedar exentos de la acción del ejecutivo y, en consecuencia, de sus productos normativos propios que son los reglamentos. El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador».

Bien dice De la Cruz Ferrer (De la Cruz Ferrer 1988: 77):

«A la luz de la sentencia citada en el párrafo anterior [...], parece quedar proscrita la posibilidad de reglamentos independientes que, en el ejercicio de la potestad de policía para el mantenimiento del orden público, inciden con su regulación en ámbitos materiales reservados a la ley. Por ello, cualquier normativa reglamentaria, por necesaria que parezca, que incida sobre estas materias deberá disponer de la

previa cobertura de una ley que, además, tampoco podrá operar una remisión en blanco».

Así, pues, además de los reglamentos autoorganizativos, los que corresponden a relaciones especiales de sujeción o supremacía y los reglamentos ejecutivos, el presidente de la República estará plenamente facultado para dictar de modo espontáneo lo que se conoce como reglamentos independientes (*praeter o extra legem*), siempre y cuando se desenvuelva dentro de los límites así precisados. *Esto es, que no exista reserva material o formal a favor de la ley.*

Dado lo hasta aquí dicho queda claro, especialmente en el supuesto de reserva formal, que el reglamento independiente es un ocupante precario del escalón que a la ley corresponde. La ley podrá, en cualquier momento, derogar, abrogar (derogación por interpretación) y modificar el reglamento independiente.

Por otra parte y siguiendo a Sayagués (De Althaus 1982: 2.2), existe cierta materia (que no integra una reserva material) que puede ser regulada indistintamente por ley o reglamento.

«Cuando no se han dictado leyes al respecto, es posible establecer normas mediante reglamentos, dentro de los límites en que estos pueden desenvolverse. En cambio si existen leyes, la

actividad reglamentaria queda reducida o subordinada en todo cuanto ha sido regulado por la ley» [las cursivas son nuestras].

Lo que plantea Sayagués no es otra cosa que una referencia a la «reserva formal» o «congelación del rango», y también alude al “reglamento independiente”. Sin embargo, a lo dicho por Sayagués habría que agregar que el reglamento independiente será inconstitucional cuando pretenda regular un asunto dado que suponga una “reserva material”. Cuando estamos frente a una reserva material esta solo puede ser cubierta por el legislador, pues la “fuerza vinculante” del reglamento, por más “independiente” que este sea, no resulta suficiente para cubrir el vacío que podría suscitarse.

Así, el reglamento, llamado «independiente», tendrá una disminuida libertad de configuración dentro de los espacios dejados disponibles previamente y materialmente por la ley y que no sean parte del ámbito de materias que corresponde a la reserva material.

Los reglamentos independientes encuentran su positivización en el Artículo 118° (8) *in fine* de la Constitución. Este artículo preceptúa en su parte pertinente que, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad reglamentaria dictando decretos y resoluciones sin transgredir ni

desnaturalizar las leyes. El otro extremo del artículo citado se refiere a los reglamentos ejecutivos, los mismos que serán analizados luego.

Hasta aquí nos hemos referido a los reglamentos autónomos e independientes, a continuación nos ocuparemos de otros tipos de reglamentos algunos de ellos, estimamos, del todo novedosos.

4.- Los reglamentos ejecutivos

Según Muñoz Machado (2015:15), los reglamentos son piezas normativas precisas para que las disposiciones que las leyes contienen, más genéricas y abstractas, puedan ser aplicadas en la práctica. Son, para la ley, imprescindibles e insustituibles porque esa misma función de pormenorización, preparación de la aplicación y desarrollo, no la podría llevar a cabo el legislador, unas veces por razones técnicas y otras de medios, pero siempre, además, porque en tal caso cada ley requeriría una elaboración tan detallada de su contenido que la productividad parlamentaria anual descendería, abandonándose la atención a otros objetivos relevantes. Por lo demás, la ley no debe perder sus características de norma general y principal. El proceso de la *legis executio* requiere la concurrencia de otros instrumentos, entre los cuales los reglamentos, hasta llegar a su aplicación al caso concreto.

El Tribunal Constitucional ha deslindado los reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, que de una parte expide el presidente de la República y, de la otra, los reglamentos «independientes», dictados por el mismo funcionario, los mismos que además de autoorganizar la administración y regular relaciones de sujeción especial, son dictados en caso de *lege silente*, siempre y cuando la materia a ser regulada no esté sujeta a reserva material o formal a favor de la ley:

«La fuerza normativa de la que está investida la administración se manifiesta por antonomasia en el ejercicio de su potestad reglamentaria. El reglamento es la norma que, subordinada directamente a las leyes e indirectamente a la Constitución, puede, de un lado, desarrollar la ley, sin transgredirla ni desnaturalizarla, y, de otro, hacer operativo el servicio que la administración brinda a la comunidad. *Los primeros son los llamados reglamentos secundum legem, de ejecución, o reglamentos ejecutivos de las leyes, los cuales están llamados a complementar y desarrollar la ley que los justifica y a la que se deben. En efecto, es frecuente que la ley se circunscriba a las reglas, principios y conceptos básicos de la materia que se quiere regular, dejando a la administración la facultad de delimitar concretamente los alcances del marco general establecido en ella. Los segundos son los denominados reglamentos extra legem, independientes, organizativos o normativos, los que*

se encuentran destinados a reafirmar, mediante la autodisposición, la autonomía e independencia que la ley o la propia Constitución asignan a determinados entes de la administración, o, incluso, a normar dentro los alcances que el ordenamiento legal les concede, pero sin que ello suponga desarrollar directamente una ley» (Expedientes acumulados 0001/0003-2003-AI/TC) [las cursivas son nuestras].

Sobre la citada sentencia, nos limitamos a precisar que los reglamentos independientes, como se ha visto, no se restringen a regular materia *ad intra*, u organizativa o que se refiera a relaciones de sujeción especial. En el marco de la Constitución, los reglamentos independientes pueden regular de modo espontáneo cualquier materia siempre y cuando esta no esté sujeta a reserva material o formal de ley. (Tafur Charun 2018:73)

Es de incidir que en lo que a reglamentos ejecutivos se refiere, mediante ellos se facilita la aplicación de la ley, asimismo la complementan y desarrollan, sin poder en ningún supuesto contravenirla o sustituirla. Desarrollo que —según Tomás Ramón Fernández (Fernández 1981: 54) — resulta «complemento indispensable de la norma remitente, entendiendo por tal todo lo indispensable para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de aquella y solo lo estrictamente indispensable a estos mismos efectos. Ir más allá configuraría un acto *ultra vires*».

Conforme al artículo 118 (8) de la Constitución y en el extremo que se refiere a los reglamentos ejecutivos, dispone que, corresponde al Presidente de la República ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas.

Según el artículo 8.2.e) de la LOPE, corresponde al Presidente de la República, “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 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 preceptúa:

«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*». (Las cursivas son nuestras)

Creemos que al ser la potestad reglamentaria una atribución asignada directamente por la Constitución (“poder reglamentario general”), el Presidente de la República podrá dictar reglamentos regulando, de

modo residual, cualquier aspecto de la realidad con excepción de aquellas materia que están sujetas a reserva *material* de ley (principio de jerarquía informador - reserva constitucional de Ley) y a reserva *formal* de ley (autorreserva y congelación del rango, en este último tipo de reserva). Para ejercer el Presidente la potestad reglamentaria en el caso del primer tipo de reserva legal, esto es, reserva material, requerirá habilitación por parte del legislador *a efectos de dar el reglamento ejecutivo respectivo*, pues queda claro que se trata de aspectos de la realidad que en principio corresponde al legislador, y solo a él, regular. Además de habilitar la regulación de estas materias sujetas a reserva legal y material por parte del Poder Ejecutivo, la habilitación o remisión al reglamento tiene también la virtualidad de forzar o crear la obligación a cargo del Poder Ejecutivo, de reglamentar la ley de que se trate. No hay lugar a omisiones. Como hemos visto, distinto es el caso de la reserva formal, pues esta se configurará cuando no se trate de materias que han sido atribuidas constitucionalmente en exclusiva al legislador, existiendo por tanto un ámbito de materias que bien puede ser cubierto por el legislador configurándose así una auténtica “reserva formal” que mal podría ser vulnerada por la Administración. Ello no quita que de suscitarse una *lege silente* en el ámbito que no es parte de la reserva material pueda la Administración dictar un reglamento independiente. En suma, cuando se dé un escenario en que una materia no es objeto de

“reserva material” ni “reserva formal”, lo cual es factible, la Administración podrá desplegar *ad libitum* toda su capacidad normativa.

Y es que de otro lado, no basta que el legislador se limite a esbozar la materia de que se trate sin ir más allá de meras enunciaciones o estableciendo una diminuta virtualidad reguladora. Esto es, que el legislador se restrinja a desplegar su regulación haciendo en la práctica un “endoso en blanco” a la Administración para activar la potestad reglamentaria de esta, esto es, un endoso con nula o casi nula densidad normativa.

Muñoz Machado (2015: 114) refiere que la Sentencia del Tribunal Supremo español de 17 de junio de 1997 que recoge toda la doctrina sobre esta materia, afirma que la llamada de la ley al reglamento para que entre a normar aspectos de desarrollo o complementarios no significa una cobertura legitimadora de todo lo que disponga aquél en dicha materia, al tratarse de una norma complementaria en un doble sentido: *de una parte, habrá de incluir todo lo necesario para asegurar la correcta aplicación y la plena efectividad de la ley que desarrolla, y por otra parte no podrá incluir más que lo que sea estrictamente indispensable para garantizar la finalidad perseguida por la norma superior.* (Las cursivas son nuestras)

Es de precisar que las entidades territoriales también tienen a su disposición la dación de reglamentos ejecutivos.

El artículo 42 de la LOM preceptúa que, “Los decretos de alcaldía *establecen normas reglamentarias y de aplicación de las ordenanzas*, sancionan los procedimientos necesarios para la correcta y eficiente administración municipal y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés para el vecindario, que no sean de competencia del concejo municipal. (Las cursivas son nuestras)

Según el artículo 40 de la LOGR, *los decretos regionales establecen normas reglamentarias para la ejecución de las ordenanzas regionales*, sancionan los procedimientos necesarios para la administración regional y resuelven o regulan asuntos de orden general y de interés ciudadano. (Las cursivas son nuestras)

La relación entre todos estos reglamentos ejecutivos y que son a la vez *secundum legem*, ha de estar regida por el principio de competencia. Este principio permite decidir sobre la validez y la aplicabilidad de las normas sin consideraciones sobre su rango, sino atendiendo a la materia que regulan y las atribuciones que el ordenamiento ha conferido al poder autor de la norma. Queda claro, sin embargo, que para efectos que se configure esta relación competencial los decretos de orden territorial han de versar sobre la

gestión de los intereses respectivos de la entidad territorial de que se trate. No olvidar que tanto las ordenanzas regionales como las ordenanzas municipales tienen rango de Ley. (Muñoz Machado 2015:215)

Para terminar con este epígrafe, es de precisar que las reglas sobre “reserva material” y “reserva formal”, no se aplican del todo a los reglamentos aotorganizativos, a los que regulan relaciones de sujeción especial y en general a todos aquellos reglamentos que de uno u otro modo constituyan normativa *ad intra*.

5.- *Reglamentos autoorganizativos*

Entendemos por reglamentos autoorganizativos aquellos productos normativos de carácter general que da la administración y que regulan aspectos internos de la misma (*ad intra*) para efectos de así habilitarse y equiparse para la consecución de los fines de interés general que le han sido trazados por el ordenamiento jurídico. Entre las materias que son reguladas por los reglamentos autoorganizativos hallamos, planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, servicios no dependientes, informes especializados, opiniones y valoraciones

técnicas, activos, compras administrativas, apoyo logístico, funciones disciplinarias, administración de sus bienes.

Los reglamentos autoorganizativos generalmente toman la forma de Circulares, Instrucciones o Directivas. Pero se deslindan de modo nítido, como luego veremos, de las circulares y directivas que dan el BCR, la SBSAFP o la CGR.

Queda claro que estos reglamentos domésticos no pueden afectar a terceros ni directamente constituir *normae agendi* para el común de ciudadanos o administrados, salvo relaciones de sujeción especial. Debido a esto, algunos autores le niegan el carácter de «jurídico» a estos reglamentos.

No estamos de acuerdo con esta posición. Creemos que, al tratarse de reglamentos meramente organizativos, no quita que estemos frente a un producto normativo jurídico, de carácter general, ordinamental y susceptible de ser aplicado una infinidad de veces. El reglamento autoorganizativo, dentro de su ámbito de actuación, se comporta como cualquier otro reglamento dado para cumplir fines públicos de interés general, en este caso, las líneas organizativas.

De otra parte, es relativo que los reglamentos domésticos no surtan efectos fuera del ámbito interno de la administración pública de que se trate, y ello no

supone razón suficiente para negarle su naturaleza jurídica.

Y esto no es todo. Podemos afirmar que el ámbito exclusivamente *ad intra* de los reglamentos bajo estudio es relativo. Ponemos como ejemplo el artículo VII, «Función de las disposiciones generales», de la LPAG, el cual dispone que:

«3. Los administrados pueden invocar a su favor estas disposiciones (léase reglamentos autoorganizativos) *en cuanto establezcan obligaciones a los órganos administrativos en su relación con los administrados*» [las cursivas son nuestras].

En la LOPE tenemos una serie de dispositivos relativos a reglamentos autoorganizativos. He aquí algunos:

«Artículo 3.- Normas generales de organización
En su organización interna, toda entidad del Poder Ejecutivo aplica las siguientes normas:

1. Las normas de organización y funciones distinguen aquellas que son sustantivas de cada entidad de aquellas que son de administración interna; y establecen la relación jerárquica de autoridad, responsabilidad y subordinación que existe entre las unidades u órganos de trabajo. (...)

3. Son funciones de la administración interna las relacionadas con actividades tales como planeamiento, presupuesto, contabilidad, organización, recursos humanos, sistemas de

información y comunicación, asesoría jurídica, gestión financiera, gestión de medios materiales y servicios auxiliares, entre otras. Los reglamentos especifican las características de cada función, su responsable y la proporción de recursos humanos asignados.

4. Las funciones de administración interna se ejercen en apoyo al cumplimiento de las funciones sustantivas. Están referidas a la utilización eficiente de los medios y recursos materiales, económicos y humanos que sean asignados.

5. Todas las entidades del Poder Ejecutivo deben contar con documentos de gestión que cumplan estos criterios».

«Artículo 9.- Del despacho presidencial

[...] El Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial determina las funciones generales, estructura orgánica, así como las relaciones entre los órganos que lo integran y su vinculación con las entidades públicas y privadas. Debe ser aprobado mediante decreto supremo con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros».

Estamos, pues, frente a una normatividad vinculada con los sistemas administrativos. Así, por ejemplo, tenemos el sistema de presupuesto, el sistema de planificación, el sistema de tesorería, el sistema de contabilidad, el sistema de abastecimiento y el sistema de personal.

Dicho todo esto, cabe preguntarse si en el Derecho objetivo peruano existe una auténtica zona de «reserva de la administración». Aun cuando aludiendo al Derecho argentino, entre los autores que han propuesto la existencia de una zona de «reserva de la administración» se encuentra Marienhoff.

Según este autor argentino (Marienhoff 1983: 120), los reglamentos autónomos o constitucionales son los que puede dictar el Poder Ejecutivo sobre materias que, por mandato constitucional, son de su exclusiva competencia. Estas materias son los que integran la «reserva de la administración». Entre estas materias se encuentran otras de similar sustancia, la organización de la administración, estatutos referentes al personal civil de la administración.

Nuestra posición:

En efecto, Marienhoff sostiene la existencia de una zona de «reserva de la administración» otorgada por la Constitución al Poder Ejecutivo que configura un ámbito competencial para regular mediante decreto una pluralidad de materias notablemente, de naturaleza administrativa e interna. Pero es de incidir, siguiendo a Marienhoff, que no es por la naturaleza de estas materias, *per se*, que se origina la «reserva de la administración». La razón para ello es que estas materias han de ser, por mandato constitucional, reguladas por el Poder Ejecutivo a través de decretos,

esto es, reglamentos autónomos. Decretos cuyo ámbito de competencia no puede ser invadido por la ley aun cuando esta forma normativa esté dotada de mayor jerarquía. Existe, si se quiere, una reserva material a favor de la administración.

En el Derecho objetivo nacional no existen los reglamentos autónomos. Y en cuanto a los reglamentos independientes estos ocupan precariamente el escalón de la ley. Ello nos lleva a plantear, provisionalmente, que en nuestro Derecho objetivo no existe una zona de «reserva de la administración». De no mediar la reserva constitucional a favor de la administración, el legislador estará inclusive perfectamente habilitado para regular aspectos que se refieren a la organización interna de aquella.

Pero existen excepciones. Excepciones relativas pero excepciones al fin.

Así las cosas, de acuerdo al artículo 118 (20) de la Carta de 1993 las únicas materias que el Presidente de la República puede reglamentar de modo auténticamente autónomo son las tarifas arancelarias.

También ya hemos visto cómo el artículo 9 de la LOPE dispone que el Reglamento de Organización y Funciones del Despacho Presidencial debe ser

aprobado por decreto supremo. De igual manera, artículo 24 de la LOPE establece:

«El Reglamento de Organización y Funciones establece la estructura orgánica de los Ministerios y las funciones y atribuciones de sus órganos. *Se aprueba mediante decreto supremo, con el voto aprobatorio del Consejo de Ministros*» [las cursivas son nuestras].

En tal sentido, diremos que la LOPE es una norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad y que en tal virtud agota el ejercicio de las funciones de diseño de fuentes y «competencias de las competencias», enunciadas por la Constitución. En tal escenario, la LOPE cumple una función constitucional en virtud de la cual termina, bajo la preeminencia de la Constitución y los principios generales que esta inspira, ocupando una posición de preeminencia material.

Dado lo indicado, se puede sostener válidamente que existe una zona de «reserva de la administración» en lo que se refiere a materia organizativa, al menos en el caso del Poder Ejecutivo. De este modo, se puede citar el artículo 46 de la LOPE, que establece:

«En ejercicio de la rectoría, el Poder Ejecutivo es responsable de reglamentar y operar los sistemas administrativos, aplicables a todas las entidades de la administración pública, independientemente de su

nivel de gobierno y con arreglo a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Esta disposición no afecta la autonomía de los organismos constitucionales, con arreglo a la Constitución Política del Perú y a sus respectivas leyes orgánicas».

Pero es de indicar también que esta reserva tiene su origen en una ley integrante del bloque de la constitucionalidad y no en la Constitución misma. En tal sentido, la «reserva de la administración» dispuesta por el aludido bloque tendrá menos «fuerza pasiva» o rigidez que cuando es la Constitución misma la que otorga tal reserva.

Aun cuando no estamos del todo de acuerdo, no deseamos terminar este epígrafe sin poner en relieve las siguientes palabras de Muñoz Machado (2015:16)

Las instrucciones, circulares y otros comunicados internos, que se elaboran de forma articulada, pero que son instrumentos que, ordinariamente, no pueden tener carácter normativo y sirven para organizar las dependencias administrativas y su actividad y, además, no se aprueban en ejercicio de una potestad reglamentaria sino de las atribuciones jerárquicas que pertenecen a los órganos superiores de la Administración.

Más adelante este autor (2015:121) sostiene que:

“Las competencias normativas de otros órganos menores, como las direcciones generales, son mucho más excepcionales. Estos órganos están facultados para dictar instrucciones y órdenes de servicio, que ordinariamente no tienen contenido normativo, sino que su función es «dirigir las actividades de sus órganos jerárquicamente dependientes». Son, por tanto, instrumentos de ordenación del trabajo de las dependencias administrativas, imprescindibles para la gestión ordinaria en toda organización compleja. Pero no son expresión de un poder reglamentario de ninguna clase. No contienen verdaderas normas y, desde luego, ninguna con efectos externos fuera de la organización. Esta es también la razón de que las instrucciones y órdenes de servicio se difundan en el seno del aparato administrativo, utilizando sistemas de publicidad internos. Esta circunstancia se ha aceptado siempre bajo la condición de que en efecto no incluyan disposiciones normativas de ninguna clase”.

6.- Reglamentos que aprueban políticas nacionales sectoriales

Según el artículo 4 de la LOPE, “El Poder Ejecutivo tiene las siguientes competencias exclusivas: 1. Diseñar y supervisar políticas nacionales y sectoriales, las cuales son de cumplimiento obligatorio por todas las entidades del Estado en

todos los niveles de gobierno. Las políticas nacionales definen los objetivos prioritarios, los lineamientos, los contenidos principales de las políticas públicas, los estándares nacionales de cumplimiento y la provisión de servicios que deben ser alcanzados y supervisados para asegurar el normal desarrollo de las actividades públicas y privadas. Las políticas nacionales conforman la política general de gobierno. Política sectorial es el subconjunto de políticas nacionales que afecta una actividad económica y social específica pública o privada. Las políticas nacionales y sectoriales consideran los intereses generales del Estado y la diversidad de las realidades regionales y locales, concordando con el carácter unitario y descentralizado del gobierno de la República. Para su formulación el Poder Ejecutivo establece mecanismos de coordinación con los gobiernos regionales, gobiernos locales y otras entidades, según requiera o corresponda a la naturaleza de cada política. El cumplimiento de las políticas nacionales y sectoriales del Estado es de responsabilidad de las autoridades del Gobierno Nacional, los gobiernos regionales y los gobiernos locales. *Las políticas nacionales y sectoriales se aprueban por decreto supremo, con el voto del Consejo de Ministros.* (Las cursivas son nuestras)

Aun cuando hemos aludido a este asunto en otro lugar (Tafur Charun 2018:185-201) y en el artículo intitulado “La importancia de la cláusula de

prevalencia en el Estado unitario y descentralizado (El caso del ordenamiento constitucional peruano)” publicado en la página web del Estudio Mario Castillo Freyre) nos permitimos reiterarlo, pues es objetivo del presente epígrafe, en la medida de lo posible, definir cómo se relacionan los decretos supremos (*secundum legem*) que contienen las políticas nacionales y sectoriales y las ordenanzas territoriales (*praeter legem*) que desarrollan *armónicamente* tales políticas nacionales y sectoriales adecuándolas a sus realidades, peculiaridades e intereses respectivas. Bien podríamos plantear una relación basada, en caso de conflicto, en la cláusula de prevalencia (reiteramos, no jerárquica) a favor del Gobierno Nacional. Pero ahí no se agotan las posibilidades, pues los planes y políticas, en tanto fuentes de derecho, configuran un supuesto muy especial de relación inter-normativa.

Esta figura, donde prevalece el decreto supremo (reglamento) sobre la ordenanza (Ley), encuentra su racionalidad en lo que afirma ENOCH ALBERTI ROVIRA (1986:144) al señalar que debe convenirse que resulta irrelevante la calificación unilateral que el Estado haga de los actos emanados en el ejercicio de su competencia, la *forma* que éstos adopten, pues en todo momento habrán de responder a la *función material* que le reserva la Constitución. (Las cursivas son nuestras).

Entendemos que las competencias se distribuyen tomando como base las realidades y los respectivos fines de interés de cada instancia así como en general, sus peculiaridades. (“Derecho a una política propia”, diría García de Enterría) Recogiendo ello como fundamento, se puede afirmar que los planes y políticas nacionales y sectoriales deberían ser formulados teniendo como sustento el “interés general superior”, y nada más (núcleo duro normativo). No deberían ir más allá (ámbito material de impotencia). El mandato contenido en el artículo 10.2 de la LBD es nítido: “Los Poderes Legislativo y Ejecutivo, no pueden afectar ni restringir las *competencias constitucionales exclusivas* de los gobiernos regionales y locales”. (Las cursivas son nuestras).

Y cuando hablamos de la relación inter-normativa entre políticas no nos referimos al ejercicio de competencias exclusivas, compartidas o delegadas, que son recogidas por el ordenamiento jurídico. Aludimos más bien a la idea de *conurrencia*. La idea de concurrencia supone que dos instancias (distintos ordenamientos) regulen la misma materia, dentro de su respectivo ámbito de competencias, pero ejerciendo diversas funciones específicas cuyo despliegue supone un ejercicio exclusivo. El ejercicio de las competencias por cada instancia estará sujeto al respeto que deben guardar por el ámbito competencial o función específica exclusiva que a la otra parte corresponden.

En otras palabras, según Salas (1983:446-447) se entiende por competencias concurrentes, en sentido preciso, aquellas potestades de distinto tipo, atribuidas a dos o más sujetos diversos, que se proyectan sobre una misma parcela o sector de una materia o fase de un procedimiento, pero de modo no simultáneo.

Son de citar los siguientes preceptos nacionales de nivel legislativo que en alguna medida podrían legitimar la incardinación del Derecho nacional sobre el territorial en lo que se refiere a políticas nacionales sectoriales.

Artículo 11.1 de la Ley de Bases de la Descentralización:

“La normatividad expedida por los distintos niveles de gobierno, se sujeta al ordenamiento jurídico establecido por la Constitución y las leyes de la República.”

Artículo 8.11 de la Ley Orgánica de Gobiernos Regionales:

“Concordancia de las políticas regionales.- Las políticas de los gobiernos regionales guardan concordancia con las políticas nacionales de Estado”.

Artículo 32 de la misma ley orgánica:

“La gestión de Gobierno Regional se rige por el Plan de Desarrollo Regional Concertado de mediano y largo plazo, así como el Plan Anual y el Presupuesto Participativo Regional, *aprobados de conformidad con políticas nacionales y en cumplimiento del ordenamiento jurídico vigente.*”

Artículo II, *in fine* de la Ley Orgánica de Municipalidades:

“La autonomía que la Constitución Política del Perú establece para las municipalidades radica en la facultad de ejercer actos de gobierno, administrativos y de administración, *con sujeción al ordenamiento jurídico*”.

Artículo 38, *ab initio*, de la misma ley orgánica:

“El ordenamiento jurídico de las municipalidades está constituido por las normas emitidas por los órganos de gobierno y administración municipal, *de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional.*”

(Todas las cursivas son nuestras)

Pero, finalmente, se debe tener siempre en cuenta que el decreto supremo de que se trate y que aprueba políticas nacionales sectoriales, debe aludir solamente a eso que se ha llamado núcleo sólido, esto es, que responda al interés general superior. La competencia de tal decreto supremo se activaría cuando la misma verse sobre un ámbito material con la finalidad de obtener la consecución y realización

del interés superior que concretiza el Gobierno nacional.

7.- Los reglamentos “medida”

Una definición «medidas» es la que proveen García de Enterría y Fernández (García de Enterría y Fernández 2001: 85) cuando sostienen: «Estas leyes o normas escritas, ya lo hemos visto, han dejado de ser un precepto orientado a definir una justicia abstracta para convertirse en una voluntad ordenada a un fin político concreto, a una conformación política determinada. Esos fines políticos expresan o deben expresar verdaderas necesidades públicas (industrializar o desarrollar una región deprimida, por ejemplo, aumentar o disminuir el gasto público para levantar la onda baja del ciclo económico o reducir la inflación, promover la inversión; en general, atender a ‘los principios rectores de la política social y económica’ que la Constitución impone) [...]. Y en ese sentido se legitiman como determinaciones públicas y como contenidos de una norma; pero al convertirse tales fines en instrumento inmediato de esta, la norma no se propone ya otra cosa que el resultado político que se intenta conseguir, haciendo abstracción de todos los problemas de justicia que para llegar a tal resultado final han de plantearse necesariamente» .

Por nuestra parte, nosotros definiremos los “reglamentos jurídicos medida” como actos concretos o líneas de acción, traducidos en normas de inmediata y singular aplicación, adoptadas por la administración, con la finalidad, adecuada, valiosa y tutelada por el interés público y el ordenamiento, de enfrentar y solucionar o mitigar los efectos nocivos generados por situaciones o circunstancias singulares, emergentes, concretas y determinadas. No es problema admitir que las «medidas» configuran auténticas normas por reacción. Dado ello, tampoco es problema advertir el substrato quirúrgico de las «medidas». También es cierto que las medidas deben ser proporcionales y razonables en relación con el medio empleado y el fin público perseguido. (Tafur Charun 2023)

El BCR y la SBSAFP son Administraciones públicas autónomas de relevancia constitucional y funcional con competencias de orden económico financiero, y como se señala, detentan atribuciones tales como regulación del sistema monetario, regulación del crédito, banca, seguros, pensiones y regulación del sistema financiero, materia presupuestal.

En el presente epígrafe nos referiremos a la capacidad de estas Administraciones de dar “medidas” pues es que así lo demanda su ámbito de competencias y la autonomía que les ha sido otorgada al más alto nivel

del supraordenamiento. En tal sentido, reiteramos, ello es lo que les posibilita la dación de reglamentos en muchos casos de carácter *ad extra*, que no revisten en muchos casos otra naturaleza que no sea la de medidas.

Dadas las especiales funciones y finalidades de tales Administraciones, estas detentan una especial importancia y resultan manifiestas para relieves las características y operatividad de sus reglamentos. Así, pues, dentro del diseño de Estado complejo y descentralizado realizado por la Constitución y agotado por el Bloque de la constitucionalidad, hallamos una pluralidad de instituciones que en rigor constituyen administraciones públicas al detentar todas ellas personalidad jurídica y autonomía, y al estar destinadas a la consecución de determinados fines públicos de interés nacional dispuestos por el ordenamiento. Tanto el BCR como la SBSAFP, entre otros, detentan el atributo de personalidad jurídica y de autonomía administrativa otorgados por el supraordenamiento y, asimismo, la asignada tarea de guiar toda su actuación hacia la consecución de los fines de interés público y nacional que les corresponde, además de la detentación de exorbitancias. Todo ello hace de estas administraciones auténticos sujetos de Derecho. (Tafur Charun 2023) Siguiendo a García de Enterría y Fernández (García de Enterría y Fernández 2001: 34), señalamos que, las administraciones públicas no

son otra cosa que personas jurídicas, capaces de manifestar su voluntad, de tener un patrimonio propio, de obligarse y de responder por sus actos públicos ilícitos. Las administraciones públicas, siempre, en tanto personas jurídicas autónomas, se encuentran sujetas, de modo positivo, al ordenamiento jurídico, ordenamiento jurídico que las mismas también contribuyen a formar a través de la dación de sus propios reglamentos. Administraciones públicas, en fin, con competencias tasadas y cuyo ejercicio, exclusivamente, se dirige a la consecución de los fines públicos de interés general y nacional dispuestos por el ordenamiento y que para cuyo efecto detentan privilegios, prerrogativas o exorbitancias.

En cuanto a la incardinación en el ordenamiento de estas “medidas” diremos, siguiendo a Muñoz Machado (2015:61), que, es inadecuado explicar las relaciones entre la ley y el reglamento con criterios monolíticos y uniformes, sin considerar que una de las características de los sistemas constitucionales actuales es, precisamente, la ruptura del modelo reglamentario tradicional alimentada por la aparición de algunas formas reglamentarias que no se someten exactamente a la disciplina del régimen común. Destacan como ejemplo los reglamentos de los órganos constitucionales.

Así, por ejemplo y según la Constitución, «la finalidad del Banco Central es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones, de otra parte, son: regular la moneda y el crédito del sistema financiero, administrar las reservas internacionales a su cargo, y las demás funciones que señala su ley orgánica». Ello es reiterado por la LOBCR cuando la misma establece: «La finalidad del banco es preservar la estabilidad monetaria. Sus funciones son regular la cantidad de dinero, administrar las reservas internacionales, emitir billetes y monedas». Así, según el artículo 24 de la LOBCR, son atribuciones y deberes del directorio: a) formular la política monetaria, en concordancia con la finalidad del banco, y aprobar las regulaciones necesarias para su ejecución; b) modificar los requisitos del encaje adicional de las entidades del sistema financiero; c) fijar, reglamentar tasas de interés y el índice de reajuste de deuda señalados en el Código Civil para operaciones efectuadas por los agentes económicos, con exclusión de las entidades del sistema financiero. Conforme al artículo 51, el banco establece de conformidad con el Código Civil, las tasas máximas de interés compensatorio, moratorio, y legal, para las operaciones ajenas al sistema financiero. Las mencionadas tasas, así como el índice de reajuste de deudas y las tasas de interés para las obligaciones sujetas a este sistema, deben guardar relación con las tasas de interés prevalecientes en las entidades del sistema financiero. Además, es de precisar que los

artículos 1243, 1244 y 1324 del Código Civil regulan las materias privativas del BCR en lo que se refiere a la fijación de las tasas de interés. Resulta nítido, así, que los aludidos artículos del Código Civil forman también parte integrante, en términos materiales, del Bloque de la constitucionalidad. (Tafur Charun 2023)

El típico ejemplo de una «medida» sería, como ya se indicó, el manejo del encaje bancario o el establecimiento de tasas máximas de interés, a cargo del BCR, y mediante la dación de circulares («medidas normativas de política económica»). Así, conforme indican los profesores Osterling Parodi y Castillo Freyre (Osterling Parodi y Castillo Freyre 2001) que, al regular el BCR la tasa de interés —dado que tal regulación es un instrumento de política monetaria—, puede incentivar u orientar el ahorro y la inversión, incrementar la productividad del capital o contrarrestar las presiones inflacionarias, además de determinar la productividad de los activos de capital y mantener el equilibrio del mercado de valores. También es un buen ejemplo de «medidas» la regulación de las tasas de interés preferencial por el BCR. Al respecto, los profesores Osterling Parodi y Castillo Freyre (Osterling Parodi y Castillo Freyre 2001) definen las tasas de interés preferencial indicando: «Son aquellas que tienen por objeto estimular determinado tipo de actividad económica que el Gobierno considera de carácter prioritario; siempre con miras a propender un desarrollo

equilibrado de la economía y tendiendo a dinamizar el crecimiento o estimular el despegue de aquellos sectores a los que se considere rezagados dentro del contexto global nacional».

Así en cuanto a la potestad reglamentaria de la SBSAFP esta se manifiesta bajo la forma normativa de “Circulares” y “Resoluciones”. Son materia de las circulares y resoluciones, verbigracia, fijar los límites de concentración de cartera y los límites operativos; aplicar límites individuales bajo el criterio de riesgo único; aplicación de los límites al financiamiento de empresas del exterior; aplicación de límites a los financiamientos a personas vinculadas; aplicación de límites de créditos a directores y trabajadores; actualización del monto máximo de cobertura del Fondo de Seguro de Depósitos; aplicación de la sustitución de contraparte crediticia; actualización de lista de bancos de primera categoría; información sobre comisiones y honorarios que deberán presentar corredores y auxiliares de seguros-personas naturales. En rigor, no estamos ante reglamentos ejecutivos. Estas normas materia de circulares y resoluciones apuntan más a ser «medidas». (Tafur Charun 2023)

Además de los mandatos constitucionales, respaldamos estos asertos citando las siguientes normas: Artículo 3 de la LOBCR.- “El Banco en el ejercicio de su autonomía y en el cumplimiento de su finalidad y funciones, se rige exclusivamente por las

normas de esta Ley y sus Estatutos”. Artículo 346 de la LOSBSAFP.- “AUTONOMIA Y AMBITO DE COMPETENCIA DE LA SUPERINTENDENCIA. La presente Ley determina el marco de la autonomía funcional, económica y administrativa de la Superintendencia de Banca y Seguros; establece su ubicación dentro de la estructura del Estado; define su ámbito de competencia; y señala sus demás funciones y atribuciones. *Las demás leyes o disposiciones legales distintas a esta ley, no podrán establecer normas de obligatorio e imperativo cumplimiento para la Superintendencia*”. (Las cursivas son nuestras) Se podrá constatar asimismo, que varias de las competencias citadas, en principio, no constituyen la dación de normas abstractas. De este modo, fijar el encaje, fijar el índice de reajuste de deudas, la fijación de las tasas de interés, reflejan más bien, en muchos casos, lo que conocemos como ‘medidas’. (Tafur Charun 2023)

8.- *Organismos reguladores*

Sobre los organismos reguladores baste decir que no estuvieron en la mente del constituyente de 1993. No obstante ello, ya desde inicios de la década de los noventa del siglo pasado se había puesto en marcha una reforma integral a efectos de desregular y liberalizar la economía y con ello privatizar servicios

públicos, activos y negocios en marcha. *Grosso modo*, una intensa “despublificación”. Es así como surge la necesidad de crear “agencias“, esto es, organismos reguladores, para evitar distorsiones y otras imperfecciones en el mercado que podrían agraviar la eficiencia, el adecuado funcionamiento del mismo y, con ello, la libre competencia. El mercado falla.

Con todo, si algo podemos aportar a este tema que resulta siendo de la mayor importancia y sobre el cual ya han corrido ríos de tinta, es citar a Muñoz Machado (2015:161) cuando afirma que, se puede sostener que los poderes normativos de las comisiones independientes se justifican normalmente por la especialización técnica que dichas comisiones tienen y por las singularidades que presentan los mercados o sectores cuya regulación les está encomendada. No tendría sentido, por tanto, que sus atribuciones normativas quedaran constreñidas a la ejecución de la ley. Por ello, el poder normativo que asigna la ley a las comisiones independientes no es nunca de simple desarrollo de sus preceptos, sino que consiste en una habilitación para dictar normas que permitan la regulación del sector en que aquéllas intervienen. Luego el mismo autor agrega (2015: 163) que en algunos aspectos, las regulaciones establecidas por aquellas Administraciones se incardinan también, desde luego, en el marco de relaciones especiales de sujeción; por ejemplo, cuando se refieren a empresas

que actúan habilitadas por licencias o autorizaciones administrativas específicas. Pero, con carácter general, el reforzamiento de la legitimidad de estas potestades administrativas, que se otorgan reconociendo un amplio margen de discrecionalidad a las agencias reguladoras, encuentran un punto de apoyo esencial en el principio democrático.

Bibliografía

- Alberti Rovira, Enoch. (1986) “Leyes medidas y distribución de competencia: Un paso más en la interpretación extensiva de las “bases normativas” en la jurisprudencia constitucional”. *Revista Española de Derecho Constitucional*.
- Carre de Malberg, R. (1948). *Teoría general del Estado*. México: Fondo de Cultura Económica.
- De Althaus, M. (1982). *Materiales de enseñanza de Derecho administrativo*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- De la Cruz Ferrer, J. (1988). «Sobre el control de la discrecionalidad en la potestad reglamentaria». *Revista de Administración Pública*, 65-105.
- Fernández, T. R. (1981). *Leyes orgánicas y el bloque de la Constitución*. Madrid: Civitas.
- García de Enterría, E. (1959). «La interdicción de la arbitrariedad en la potestad reglamentaria». *Revista de Administración Pública*, 131-166.
- García de Enterría, E. (1981). «La posición del Tribunal Constitucional. Posibilidades y perspectivas». *Revista Española de Derecho Constitucional*, 35-131.
- García de Enterría, E. (1997). «La democracia y el lugar de la ley». *AFDUAM (Anuario de la Facultad de Derecho)*, 79-95.
- García de Enterría, E. (2004). *Democracia, ley e inmunidades del poder*. Lima: Palestra Editores.
- García de Enterría, E. y Fernández, T. R. (2001). *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid: Civitas.

- Gimeno Feliú, J. M. (1994). «Sistema económico y derecho a la libertad de empresa versus reservas del sector público en actividades económicas». *Revista de Administración Pública*, 149-211.
- Gómez Ferrer-Morant, R. (1987). «Relación entre leyes: competencia, jerarquía y función constitucional». *Revista de Administración Pública*, 7-38.
- Gómez-Ferrer Morant, R. (2007). «La reforma del Tribunal Constitucional». *Revista de Administración Pública*, 75-111.
- González Salinas, J. (1990). «Notas sobre algunos puntos de referencia entre ley, reglamento y acto administrativo». *Revista de Administración Pública*, 159-211.
- Marienhoff, M. (1983). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires: Abeledo-Perrot.
- Muñoz Machado, Santiago. (2015). *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público en general*. Tomo VII. “El Reglamento”. Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado. Madrid.
- Osterling Parodi, F. & Castillo Freyre, Mario (marzo de 2001). Biblioteca de Derecho Estudio Mario Castillo. Recuperado el 18 de febrero de 2017, de «Consideraciones generales acerca del pago de intereses»: www.castillofreyre.com.
- Pérez Royo, J. (1985). *Las fuentes del Derecho*. Madrid: Tecnos.
- Rivero Ortega, R. (1998). «Igualdad y seguridad en la interpretación del Derecho administrativo». *Revista de Administración Pública*, 85-127.
- Rubio Llorente, F. (1983). «Rango de ley, fuerza de ley y valor de ley». *Revista de Administración Pública*, 417-432.
- Salas, Javier (1983) “Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes de armonización”. *Revista de Administración Pública*, Nos. 100-102
- Tafur Charun, Emilio. (2018). “La potestad reglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano”. Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Tafur Charun, Emilio. (2020) “La importancia de la cláusula de prevalencia en el Estado unitario y descentralizado (El caso del ordenamiento constitucional peruano)” Estudio Mario Castillo Freyre. Disponible en: [file:///D:/Users/Downloads/Articulo-7%20\(3\).pdf](file:///D:/Users/Downloads/Articulo-7%20(3).pdf)
- Tafur Charun, Emilio. (2023). “De los decretos de urgencia en general”. Estudio Mario Castillo Freyre. Disponible en: <file:///D:/Users/Downloads/Articulo%20-%202023-01-25T165553.394.pdf>
- 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.

Villegas Basavilbaso, B. (1950). *Derecho administrativo*. Buenos Aires:
Tipografía Editora Argentina.