



LA OMISIÓN DE REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES EN EL PERÚ FAILURE TO REGULATE LAWS IN PERU

Ibet Yabar Juli

RESUMEN

Esta investigación aborda la omisión de reglamentación de las leyes. La misma que deriva del ocio del órgano encargado de reglamentar las leyes, situación que tiene diversas implicancias negativas respecto a los derechos fundamentales. El problema se formuló así: ¿Cuál es la problemática jurídica de la omisión de reglamentación de las leyes en el Perú? El objetivo fue establecer la problemática jurídica de la omisión de reglamentación de leyes en el Perú. En perspectiva es un reconocimiento a los ríos como seres vivos, y con los mismos derechos que a los seres humanos. La metodología fue cualitativa de nivel descriptivo y explicativo, puesto que se identificaron las leyes que carecían de reglamento, su diseño es no experimental. Los instrumentos empleados fueron fichas de observación y fichas de análisis de contenido que se aplicaron a las leyes sin reglamentación. En los resultados y la discusión se demostró que la omisión de reglamentación vulnera derechos como: salud, consumidores, medio ambiente, entre otros. Finalmente, las conclusiones consisten en que los derechos que son vulnerados por la ausencia de reglamento son: el derecho a la información y acceso a la misma; el derecho a la integridad, la salud, la seguridad pública, la vida; el derecho fundamental a vivir y gozar de un medio ambiente; la salud y la educación; el derecho al trabajo (el derecho al trabajo del personal médico), entre otros.

Palabras clave: Constitución, derechos fundamentales, ley, técnica legislativa, reglamento.

ABSTRACT

This research addresses the omission of regulation of laws. The same that derives from the idleness of the body in charge of regulating the laws, a situation that has several negative implications with respect to fundamental rights. The problem was formulated as follows: What is the legal problem of the failure to regulate laws in Peru? The objective was to establish the legal problem of the omission of regulation of laws in Peru. In perspective, it is a recognition of rivers as living beings, with the same rights as human beings. The methodology was qualitative at a descriptive and explanatory level, since the laws that lacked regulations were identified; its design was non-experimental. The instruments used were observation sheets and content analysis sheets that were applied to laws without regulations. The results and discussion showed that the omission of regulations violates rights such as health, consumer and environmental rights, among others. Finally, the conclusions are that the rights that are violated by the absence of regulations are: the right to information and access to it; the right to integrity, health, public safety, life; the fundamental right to live and enjoy an environment; health and education; the right to work (the right to work of medical personnel); rights such as equality, among others.



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Keywords: Constitution, fundamental rights, law, legislative technique and regulation.

INTRODUCCIÓN

Esta investigación se enmarca en la rama del derecho constitucional, siendo el tema la omisión de reglamentación de leyes en el Perú. En el país diversas normas no se reglamentaron, la misma que tiene repercusiones negativas frente a los derechos fundamentales, los principios constitucionales y, por supuesto, en la eficacia de las normas jurídicas. A primera vista parece inocuo el problema, sin embargo, cuando se relaciona con derechos e intereses más valiosos podemos constatar que sus efectos son nocivos. La omisión o incumplimiento de reglamentación de las disposiciones legales afecta la eficacia de las mismas, así como contraviene principios constitucionales y derechos fundamentales. Es innegable que cuando una norma, por disposición del legislador, exige de la reglamentación no podrá surtir sus efectos en el plano de la realidad. Conforme a esa apreciación, se debe tener en consideración que aquellas leyes que disponen o requieren reglamentación en muchas ocasiones no son normas “plenas” (por decirlo de alguna manera), ya que necesitan una disposición adicional para que sus efectos operen en el sistema jurídico.

Desde el ámbito normativo, el artículo 118 numeral 8 de la Constitución de 1993, prevé como una de las atribuciones del Presidente de la República, la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas (Espinosa-Saldaña, 2003). El artículo 13° de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo también desarrolla este aspecto, puesto que indica que: “La potestad reglamentaria del Presidente de la República se sujeta a las siguientes normas: 1) El proyecto de normas reglamentaria es elaborado por la entidad competente. Se tramita acompañado de la exposición de motivos, los informes, estudios y consultas realizados. 2) Los reglamentos se ajustan a los principios de competencia, transparencia y jerarquía. No pueden transgredir y desnaturalizar la ley. Se aprueba, dentro del plazo establecido, mediante decreto supremo, salvo disposición expresa con rango de ley. 3) Los proyectos de reglamento se publican en el portal electrónico respecto y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley”. Aquí



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1–2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



notamos que la Constitución y la mencionada Ley Orgánica precisan sobre el procedimiento de reglamentación de una ley (Espinosa-Saldaña, 2020). Lo que supone que es una potestad que recae en el presidente de la República.

Tengamos en cuenta que los reglamentos no solo desarrollan instrumentalmente los alcances de la ley, sino además precisa su contenido, por tanto, se podría decir que tiene como finalidad garantizar la eficacia de la ley (Ferrerres, 2012). En ese sentido, la ley regula dentro de sus disposiciones el plazo para la emisión de su respectivo reglamento, por tanto, pareciera que todas las leyes deberían reglamentarse. Sin embargo, debemos señalar que no todas las leyes requieren de reglamentación, esto se debe a que en estos casos el legislador ha tenido el cuidado de revisar y usar adecuada técnica legislativa, de tal modo que ya no sea necesario buscar norma adicional para su eficacia (en este caso la expedición de un reglamento) (Borowski, 2003). Dentro del derecho administrativo se señala que el reglamento es útil para especificar los alcances de la ley, la misma que por cuestiones técnicas puede disponer que se reglamente. Las características de generalidad de una ley no contribuyen a que se precisen los alcances la misma, por esa razón, se requiere una norma que la complemente, esto es, el reglamento (Carpizo, 2009). Ofrece desarrollo profundo y detallado de la materia que la ley regula.

Las precisiones que corresponden al reglamento son diversas, sin embargo, como punto de partida existe consenso en entender que es un conglomerado de normas de orden administrativo, siempre están subordinados a la ley. Como se sabe, las leyes son de carácter general e impersonal, además, su aplicación tiene vocación de universalidad. La entidad encargada de expedirla es el presidente de la nación, tal competencia —generalmente— es producto de las facultades discrecionales dispuestas por la Constitución (Castillo, 2005). De esto podemos establecer que el reglamento operativiza la ley al determinar los ámbitos específicos de actuación de una situación jurídica. Muchas veces la ejecución de la ley no es una tarea sencilla, es decir, requiere de una norma complementaria. Y los reglamentos, en efecto, cumplen esa función (Eto, 2011). En todos los casos, el reglamento es un complemento normativo emitido por el poder ejecutivo, según mandato constitucional. Cuando la materia objeto de



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



regulación de la ley sea compleja, en ese caso, será habitual acudir al uso del reglamento. Las especificaciones sobre las leyes mediante el reglamento es una forma de dotar de contenido y entendimiento a las disposiciones legales.

El problema abordado en la investigación radica en la ausencia de reglamentación de las leyes, es decir, en los últimos años en el país varias leyes permanecen sin reglamentación pese a que la misma disposición legal lo dispone y exige. Desde el año 2005 hasta el año 2017 (en específico, al mes de noviembre) se aprecia que, exactamente, 48 leyes no tienen reglamentación, asimismo, el plazo o tiempo previsto para tal propósito (reglamentación) ha vencido en exceso. Esta situación afecta la dimensión de la eficacia de las normas jurídicas, debido a que sin la reglamentación no se pueden aplicar los supuestos de hecho que contempla la ley para que se operativicen determinadas situaciones jurídicas. El problema de la reglamentación de las leyes afecta la eficacia de las mismas, debido a que no se aplican porque la producción de los efectos jurídicos está condicionados a la emisión del reglamento. La omisión de reglamentación no afecta únicamente a la dimensión de la eficacia de las disposiciones legales, sino que también contraviene principios constitucionales y derechos fundamentales. En concreto, el principio constitucional de carácter instrumental que se ve afectado es el de seguridad jurídica, asimismo, los derechos fundamentales agredidos son la salud, la educación, el trabajo, la información de consumidores o usuarios, entre otros.

Entonces, la *problemática de la ausencia de reglamentación de las normas legales* afecta las siguientes situaciones: (i) *la eficacia de las leyes* (leyes que necesitan de reglamentación son ineficaces mientras no se expida una disposición que lo reglamente); (ii) *los principios constitucionales*, y (iii) *los derechos fundamentales*. Ello al constatar que la omisión de reglamentación de las leyes en el país tiene una duración viene desde el año 2005 y que se extiende hasta la actualidad. El Poder Ejecutivo frente a este inconveniente no ha adoptado decisiones adecuadas y pertinentes (así como sus diversas dependencias). El único poder que ha mostrado preocupación al respecto es el Legislativo, ya que en el año 2016 (26 de agosto) el Congresista Justiniano Apaza presentó un Proyecto de Ley para sancionar la falta de



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



reglamentación oportuna de las leyes. La iniciativa legislativa tiene como propósito establecer responsabilidad política del sector o dependencia que no reglamentó la norma. Es más, revisando de manera somera el conjunto de normas jurídicas que componen el sistema jurídico peruano, apreciamos que no se prevé sanción para los responsables de reglamentar las disposiciones legales. El deber de reglamentación de las leyes no tiene una determinada sanción, por tanto, los funcionarios encargados de las distintas dependencias del poder público no se preocupan por promover la eficacia de las leyes.

En nuestro país tenemos leyes sin reglamento que datan de hace más de 10 años hacia atrás, es decir, que el tiempo dispuesto por el congreso para lograr la reglamentación venció. Tal situación ocasiona diversos problemas, puesto que la omisión de reglamentación de las leyes no solo afecta a la dimensión de eficacia de las mismas, sino que también llegan a alterar los principios constitucionales y vulnerar derechos fundamentales. Afecta el aspecto de la eficacia de las mismas, al mismo tiempo, contraviene principios constitucionales y vulnera derechos fundamentales. Esta situación se produce en gran medida por la ausencia de adecuada técnica legislativa, así como la falta de regulación sobre la responsabilidad política y jurídica (no existe sanción de ninguna naturaleza) de los representantes de los órganos que tienen como misión expedir la reglamentación de una disposición legal (los diversos ministerios del Poder Ejecutivo). En esa línea, notamos que la reglamentación de una ley está condicionada a la voluntad política de los representantes o titulares de las carteras ministeriales (Ministerios), sin embargo, esta realidad no debería producirse, debido a que la función del Estado (y sus representantes) es la protección de los derechos fundamentales de la persona así como la defensa y respeto de su dignidad.

El Estado Constitucional representa el imperio de la Constitución y los derechos. La organización política y social descansa en la noción de la supremacía normativa de la Constitución, puesto que el íntegro de la actividad pública y privada debe realizarse bajo los alcances de la norma fundamental (Ezquiaga, 2013). Si bien la predominancia de la Constitución es un rasgo esencial y determinante, sin embargo, eso no implica que la ley o las demás normas de carácter ordinario hayan sido demolidos. Dentro de



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



la realidad jurídica las normas infraconstitucionales existen y forman parte de la realidad jurídica. Lo único que ha ocurrido es que fueron desplazados por la Constitución (Garoupa & Ginsburg, 2015). De ahí que sea importante prestarle atención a la ausencia de reglamentación de las leyes, incluso, desde la dimensión constitucional (Gibson, 2008). Rechazar o infravalorar los problemas que genera la omisión de reglamentación es una forma de restringir sus efectos nocivos. Si realmente importa la defensa de los derechos y su eficacia, entonces, se debe atender la problemática detallada. Además, frente a esta realidad apreciamos que no existe voluntad política suficiente para sancionar a los responsables o encargados de reglamentar las disposiciones legales en el país. En ese contexto, es necesario y urgente, establecer cuándo y por qué se reglamenta una ley, así como analizar las razones por las cuales las leyes no son eficaces (problemática jurídica).

En suma, la diversidad de leyes que carecen de reglamento denota que existe un desinterés por atender el problema, al menos, no se realiza a tiempo. Es cierto que muchas leyes fueron reglamentadas progresivamente, sin embargo, se realizaron fuera de los plazos previstos o diseñados por el legislador. Durante el desarrollo de este trabajo explicamos que este fenómeno de la omisión de reglamentos de las leyes tiene consecuencias negativas, es decir, incentiva el desacatamiento e incumplimiento de las leyes. O, al menos, permite que la ley no sea observada por las autoridades. Muchas veces dichas leyes se refieren a protección de derechos, en ese caso, postergar la implementación del reglamento corroe la eficacia de la ley. Esta situación resulta oprobiosa contra los derechos fundamentales, la misma que es uno de los elementos esenciales del Estado Constitucional. Los derechos son insumos insustituibles de dicho tipo de Estado, puesto que sin ellas no se genera una dinámica y funcionamiento. De ahí que si una ley reconoce derechos y carece de reglamento puede concitar diversos problemas. Con este trabajo, de alguna forma, abordamos el problema y ofrecemos algunas soluciones que recaen, principalmente, en el uso adecuado de la técnica legislativa y la activación de los procesos constitucionales.

MÉTODOS

Ámbito o lugar de estudio



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



El ámbito de estudio comprende todo el país, puesto que una norma o ley que carece de reglamento tiene repercusiones de orden general. Además, las leyes son generales y se aplican para todos los ciudadanos del Perú, a menos que la misma ley exceptúa o introduzca una diferenciación válida de los alcances de la norma. En tal condición, la omisión de reglamentar leyes se trata de un asunto de interés general, puesto que involucra a todos los ciudadanos del país. De ahí que, en cuanto a sus alcances, el ámbito de estudio comprende al Perú.

Descripción de métodos

El enfoque empleado en este trabajo es el cualitativo. Los métodos usados fueron la observación y el dogmático. El diseño y nivel fue descriptivo. Con relación a la descripción detallada por cada objetivo específico, es como sigue: (i) el primer objetivo consistió en: determinar los derechos fundamentales vulnerados con las leyes no reglamentadas, el instrumento empleado fue la ficha de análisis de contenido. Las unidades de análisis consistieron en derechos fundamentales, vulneración de derechos y omisión de reglamentación, (ii) el segundo objetivo versó sobre desarrollar la forma en que se justifica desde la perspectiva constitucional y teórica la reglamentación de las leyes, el instrumento usado para la recogida de la información fue la ficha de resumen bibliográfica para recabar información teórica sobre la reglamentación de leyes. Las unidades de análisis fueron enfoque teórico y enfoque constitucional sobre reglamentación de leyes. Finalmente, el tercer objetivo fue analizar el proceso constitucional de cumplimiento asegura la reglamentación de leyes, al respecto, el instrumento empleado fue ficha de resumen bibliográfico y ficha de análisis de contenido para el recojo de información. Las unidades de análisis consistieron en proceso de cumplimiento y reglamentación de leyes.

RESULTADOS Y DISCUSIÓN

Este acápite comprende dos secciones: (i) resultados y (ii) discusión. Eso considerando que los resultados son los datos o la información que se ha podido recolectar de la realidad problemática hasta el momento, en especial, eso supuso analizar los proyectos de leyes y las leyes que carecen de reglamentación. Luego, la discusión gira entorno a los impactos o efectos que se derivan de la ausencia de reglamentación porque es el asunto nuclear de



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



esta investigación. Así, en conjunto, tanto de los resultados y discusión de la investigación se puede desprender que la omisión de reglamentación es un problema que posee diversas aristas, en especial, coloca en riesgo derechos fundamentales y principios constitucionales como la seguridad jurídica.

Resultados y discusión general

Las leyes sin reglamentar son varias. Esta investigación da cuenta solamente de los que son más importantes y sobresaliente, más que todo por los derechos y situaciones que pone en riesgo. Recordemos que la ausencia de reglamentación de leyes se mantiene hasta la actualidad, por ende, es latente. La premisa teórica de la partimos es que las leyes requieren de reglamento para ser operativas, puesto que son el complemento necesario para explicar los alcances y la finalidad de las normas. Muchas veces por la especialidad y por incorporar contenidos de orden técnico, se acude al reglamento. Allí se explicita de manera sencilla y clara sobre los alcances de los términos y lo que involucra la regulación contenida en la ley (Richards & Kritzer, 2002). Una forma de secundar y contribuir a la ley es mediante el reglamento, puesto que su finalidad es coadyuvar a comprender los alcances de la ley. En muchos casos, el reglamento es obligatorio porque así lo dispone la propia ley, en esos casos, para que se pongan en operatividad la norma se requiere de dicho instrumento para ser eficaz y aplicable a situaciones específicas (Bailey & Forrest, 2008; Baum, 2009). De ahí que una ley sin reglamento, probablemente, no surta sus efectos, es decir, sea ineficaz.

Leyes sin reglamentar y vulneración de derechos

Este apartado indicamos las leyes que carecen de reglamento y los diversos derechos que son agredidos por los mismos.

Tabla 1 Ley N.º 28551

Norma sin reglamento	Características o rasgos de la norma
Ley N.º 28551	Objeto de la ley: Establecer la obligación y presentación de contingencia frente a daños, víctimas y pérdidas que podrían ocurrir como consecuencia de fenómenos naturales,



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



tecnológicos o de la producción industrial. Las personas naturales y jurídicas que administren empresas, instalaciones y edificaciones cuenten con planes de contingencia.

Derecho fundamental involucrado: Expresamente la ley no establece aspectos o situaciones vinculados con los derechos fundamentales, es decir, la omisión de reglamentación no tendría efectos negativos en los derechos (revisión formal). No obstante, examinando el objeto y contenido de la ley, si bien no lo dice expresamente, se puede inferir que derechos como la integridad, la salud, la seguridad pública, la vida, entre otros pueden ser vulnerados en el supuesto de que las empresas o instalaciones no implementen planes de contingencia frente a los distintos desastres naturales (revisión material)

Tiempo de reglamentación: la misma que fue previsto por el legislador, esto es, 120 días.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la mencionada ley.

En el contenido de la ley, de forma explícita no se deja constancia de relación o vinculación con los derechos fundamentales, sin embargo, efectuando un análisis minucioso se puede observar que el contenido de la ley busca proteger derechos como la integridad, la salud, la seguridad pública, la vida, entre otros que pueden ser vulnerados en el supuesto de que las empresas o instalaciones no implementen planes de contingencia frente a los distintos desastres naturales. También se ha dejado constancia que la finalidad de la ley es la conservación del medio ambiente y la biodiversidad, siendo así, puede constatarse que persigue proteger el derecho fundamental a vivir y gozar de un medio ambiente sano, así como equilibrado (derecho previsto en el texto constitucional). En tal perspectiva, de cierto modo, podemos concebir que dicha norma vulnera los derechos desarrollados en la ley.

Tabla 2: Ley N.º 28558

Norma sin reglamento	Características o rasgos de la norma
----------------------	--------------------------------------



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Ley N.º 28588

Objeto de la ley: Incorporar por medio del SIS a mujeres no gestantes y varones mayores de 17 años en situación de pobreza o extrema pobreza de zonas rurales y urbanas, con excepción de cobertura de Essalud u otro régimen de seguridad social. Además, declara de prioritario interés la restauración y/o renovación de la infraestructura de los centros educativos a cargo de MINEDU para disponer de un adecuado ambiente físico para educación y formación.

Derecho fundamental involucrado: La ley establece situaciones vinculadas salud y educación, por lo que la falta de reglamentación vulnera los referidos derechos. Luego, realizando un examen del objeto y contenido de la ley, presenta dos aspectos, por un lado, la atención en salud a personas mayores de 17 años de pobreza y extrema pobreza, declara prioritaria la implementación de salud mental en el SIS; y, por otro lado, la restauración y/o renovación de infraestructura de centros educativos a cargo de MINEDU, para lograr un adecuado ambiente físico para educación y formación.

Tiempo de reglamentación: la misma que fue previsto por el legislador, esto es, 180 días.

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la mencionada ley.

De la información recabada de la ley hace inferir que tiene como objeto la incorporación a la cobertura del SIS, de personas que no cuentan con cobertura de salud; y, la intervención urgente del Estado para reparar los centros educativos ubicados en zonas de pobreza, que están a cargo de MINEDU; todo ello considerando que el derecho a la salud requiere atención inmediata, y todo ciudadano debería contar con cobertura de salud; así como, la reparación urgente de centros educativos ubicados en zonas de pobreza, que tiene implicancia con derecho a la educación, pues si no se efectúa la intervención urgente del Estado se pondría en peligro a los estudiantes, respecto de su seguridad e integridad, así como el acceso a la educación en condiciones mínimamente satisfactorias, como es la infraestructura de los centros educativos. Por



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



lo tanto, en la ley y en el proyecto, se advierte la relación o vinculación de derechos fundamentales, como es la salud y la educación, puesto que se busca no sólo su protección, sino su aplicación o atención a la ciudadanía en su conjunto, como es la cobertura del derecho de salud, mediante el SIS, y la reparación de la infraestructura de centros educativos ubicados en zonas de pobreza, para lograr el acceso a la educación en condiciones seguras.

Tabla 3: Ley N.º 28651

Norma sin reglamento	Características o rasgos de la norma
Ley N.º 28551	<p>Objeto de la ley: Autorizar a ESSALUD el nombramiento del personal médico cirujano contratados en el ámbito nacional, bajo el régimen laboral público o privado.</p> <p>Derecho fundamental involucrado: Expresamente la ley establece aspectos o situaciones vinculados con los derechos fundamentales, es decir, la omisión de reglamentación tendría efectos negativos en los derechos (revisión formal). Luego, al examinar el objeto y contenido de la ley, si bien no lo dice expresamente, se puede inferir que el derecho al trabajo puede ser vulnerado en el supuesto de que para el cambio de régimen laboral se deben cumplir requisitos previstos no sólo en la ley sino también en el reglamento (revisión material).</p> <p>Tiempo de reglamentación: la misma que fue previsto por el legislador, esto es, 60 días.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la mencionada ley.

Los datos que acaban de recabarse de la ley hacen inferir que tiene como objeto el nombramiento del personal médico de ESSALUD, quienes viene siendo contratados tanto en el régimen público como privado, por ello se busca su incorporación a la carrera médica, puesto que la emisión de diversas disposiciones para su nombramiento podía efectuarse en cualquier modalidad, ello a la luz de la autonomía administrativa de ESSALUD. Entonces, el contenido de la ley, de forma explícita no se deja constancia de relación o vinculación con los derechos fundamentales, sin embargo,



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



efectuando un análisis minucioso se puede observar que el contenido de la ley busca proteger el derecho al trabajo del personal médico de ESSALUD que además se permita su incorporación a la carrera médica, en aplicación de la Ley del Trabajo Médico.

Tabla 4: Ley N.º 28694

Norma sin reglamento	Características o rasgos de la norma
Ley N.º 28551	<p>Objeto de la ley: Regular los niveles de azufre en el combustible diésel, para salvaguardar la calidad del aire y la salud pública.</p> <p>Derecho fundamental involucrado: La ley establece aspectos o situaciones vinculados con los derechos fundamentales, por ello, la omisión de reglamentación tendría efectos negativos en los derechos (revisión formal). Después al revisar el objeto y contenido de la ley, se advierte que derechos como la salud y el medio ambiente pueden ser vulnerados en el supuesto de que no se regule los niveles de azufre en el combustible diésel (revisión material)..</p> <p>Tiempo de reglamentación: la misma que fue previsto por el legislador, esto es, 90 días.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la mencionada ley.

Los datos que acaban de recabarse de la ley denotan que tiene como objeto la preservación de la salud así como del medio ambiente, todo ello mediante la regulación de los niveles de azufre contenidos en el combustible diésel, puesto que, dicho contenido supera estándares internacionales, afectando e medio ambiente, lo que a su vez genera problemas de salud en los ciudadanos, e inclusive afecta la vida útil de los vehículos, por ello se busca el consumo de combustibles limpios. También se desprende la relación o vinculación con los derechos fundamentales, pues busca proteger derechos como la salud pública, el medio ambiente, entre otros que pueden ser vulnerados en el supuesto de que se continúe con la ausencia de regulación sobre el contenido de azufre en el combustible diésel, pues incluso afectaría la vida útil de



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



los vehículos; entonces, con la regulación propuesta se preservan los derechos referidos, promoviéndose para ello el consumo de combustibles limpios, para así contener la contaminación ambiental, puesto que la situación actual supera los estándares internacionales.

Tabla 5 Ley N.º 29034

Norma sin reglamento	Características o rasgos de la norma
Ley N.º 28551	<p>Objeto de la ley: Establecer la implementación y el funcionamiento del Fondo para el Fortalecimiento del Capital Humano, creado por Ley N.º 28939, cuya finalidad es el fortalecimiento del capital humano de las entidades públicas, a través del financiamiento de programas de becas que permitan cursar estudios de post grado en universidades nacionales y del extranjero.</p> <p>Derecho fundamental involucrado: La ley no establece aspectos o situaciones vinculados con los derechos fundamentales, es decir, la omisión de reglamentación no tendría efectos negativos en los derechos (revisión formal). No obstante, el examinar el objeto y contenido de la ley, se puede inferir que derechos como la educación, puede ser vulnerado en el supuesto de que no se implemente el funcionamiento del fondo para el fortalecimiento del capital humano (revisión material).</p> <p>Tiempo de reglamentación: la misma que fue previsto por el legislador, esto es, 60 días.</p>

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido de la mencionada ley.

Los datos contenidos en la ley se infiere que ante la falta de capacitación de servidores del sector público, la ley está orientada a la capacitación de profesionales que presten servicio en las en las Entidades Públicas, así además cumplir con la finalidad del derecho a la educación, como es el desarrollo integral de la persona humana, por lo que dentro de los Fondos creados por el Ministerio de Economía y Finanzas, se tiene el Fondo de Fortalecimiento del Capital Humano, por lo que el



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1–2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Estado debe promover programas de becas, para ello se deberá observar la condición económica del trabajador (menor remuneración), así como si cursó estudios de post grado, como también que los beneficiarios de los programas de las becas deben volver a su puesto de trabajo y reembolsar los costos, además de otros requisitos que deben ser previstos en el reglamento. En el contenido de la ley, se advierte que en forma explícita se tiene la relación o vinculación con los derechos fundamentales, como el derecho a la educación, del cual la ley busca su promoción, el cual puede ser vulnerado en el supuesto de que no se implemente el funcionamiento del fondo para el fortalecimiento del capital humano, siendo así, puede constatarse que persigue promover el derecho fundamental a la educación superior, mediante estudios de post grado, dirigido a servidores públicos por la debilidad de capacitación de los mismos, ello mediante programas de becas.

En suma, la falta de reglamentación de la ley es una grave omisión teniendo en cuenta que diversos derechos fundamentales están en juego y quedan postergados, puesto que sin reglamento es ineficaz una ley (Häberle, 1997). Tal situación tiene mucho que ver con el diseño actual de la reglamentación, pues cada norma aprobada por el Congreso –siempre que requiera reglamentación– es remitida al Ejecutivo para que emita reglamento, incluso, pasa por el Ministerio correspondiente, pero ese proceso hay veces tarde e impide que la norma cobre sus efectos; ese diseño podría cambiar, pues debe priorizarse el trámite de la reglamentación (Díaz, 2003). En general, de todo lo mencionado, podemos establecer que los derechos fundamentales son agredidos con la ausencia de reglamentación, pues llegan a configurarse como una omisión que se torna en inconstitucional; con la finalidad de superar esa situación, lo correcto es mejorar los diseños de reglamentación porque se requiere que el tiempo de duración de la emisión del reglamento sea rápido (o crear una entidad especializadas que vele por la reglamentación que depende de diversos ministerios).

La justificación de reglamentar una ley: perspectiva constitucional y teórica

Las razones que justifican la tesis de la reglamentación recaen en diversos argumentos de corte teórico y constitucional. A continuación, las explicitamos la posición que indica que debe reglamentarse una ley. La premisa de la que se parte es que la Constitución y la



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Ley Orgánica ordenan la reglamentación, sin embargo, esas razones de orden legal son insuficientes puesto que existen fundamentos extra que están detrás de la reglamentación, pues no es solo una situación normativa, sino que existen razones de orden teórico que motivan la reglamentación (Morales, 2018). Lo anterior puede desprenderse a raíz de la revisión del sentido o razones que se emplean para que la ley sea reglamentada, pues no parece ser una cuestión formal o de cumplimiento de alguna cuestión adicional para que la ley opere, sino que detrás de eso están algunas justificaciones (Melero, 2003). Estos pueden ser admitidos o comprendidos, pero en gran medida parecen que resultan equivocados, pues una lectura teórica y pragmática permite ver que exigir la reglamentación retrasa el cumplimiento de la norma, a pesar de que existan razones justificadas de por medio, según lo veremos a continuación (Marín, 2013).

Desde la perspectiva constitucional, la reglamentación es una atribución del Poder Ejecutivo que debe cumplir a través de las entidades correspondientes, pues las leyes son especializadas y requieren conocimiento del sector pertinente por la materia que regula la ley. Y es que la facultad para reglamentar recae sobre el **presidente de la República**, según el art. 118.8 de la Constitución, además, cabe recordar que Ley Orgánica del Poder Ejecutivo dispone que la generación del proyecto de reglamentación se efectúa por la entidad competente. Esa sería la justificación constitucional para proceder con la reglamentación de una ley, puesto que no es suficiente con lo precisado por el Congreso, sino que requiere la intervención del Poder Ejecutivo. En todo esto, mediante tal facultad “la administración dicta reglamentos de carácter general e impersonal dirigidos a la ejecución de la ley al adoptar los medios necesarios para hacerla cumplir eficazmente” (Praeli, 2008).

Si bien puede quedar justificado el empleo de la técnica legislativa desde la perspectiva teórica, sin embargo, corresponde efectuar algunas precisiones, pues en el marco del Estado Constitucional se asume que los derechos fundamentales y los principios constitucionales son los ejes rectores que articulan la dinámica de los sistemas jurídicos contemporáneos (Rodríguez, 2014). En esa orientación, implica que existen zonas donde no se requerirá de reglamentación de una ley, puesto que la Constitución es una norma que proyecta su eficacia de manera directa, es decir, sin que exista intermediación



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



legislativa –o leyes de desarrollo constitucional– (Díez, 2008). Eso es así porque la Constitución aloja a los derechos fundamentales y estos son indisponibles y no están condicionados a negociación, entonces, cualquier norma o ley que regule sobre los derechos fundamentales que necesiten de reglamentación restan eficacia al mismo. Ante tales condiciones no será necesario reglamentar porque más importante es atender el cumplimiento de los derechos –asegurar su eficacia–. Aquí se introduce a la regla de la reglamentación, debido a que los derechos no están condicionados a la existencia de una norma formal para poner en operatividad una norma, inclusive, se podría apresurar la implementación de la ley mediante el proceso constitucional de cumplimiento –es una garantía para asegurar la reglamentación– (Atienza, 2013).

Tabla 6 Fundamentos teóricos y constitucionales para reglamentar

Fundamentos constitucionales	Fundamentos teóricos
La Constitución en el artículo 118 dispone que el presidente de la República tiene la facultad de reglamentar.	La reglamentación es producto de la aplicación de una técnica legislativa deficiente.
La reglamentación optimiza los derechos y el principio de seguridad jurídica	El reglamento facilita y aclara los alcances de la ley.

Fuente: elaboración propia.

En suma, al interior de la teoría legislativa contemporánea, se predica que la técnica legislativa implica la existencia de “reglas vitales en la construcción del precepto jurídico que hará parte de la ley encargada a la redacción del técnico y que, ulteriormente, integrará el ordenamiento jurídico” (Atienza, 2016); en esa orientación, eso implica que “las reglas sobre la redacción correcta de los artículos y los criterios lingüísticos generales relativos a la ortografía, la gramática y la sintaxis, que deben tenerse en cuenta en la construcción del precepto, también hacen parte de la técnica legislativa. En estas reglas descansa la importancia de la técnica legislativa” (Clérico, 2017). En todo eso, el encargado o técnico “debe tener presente, además, que en la creación de la norma, y esto es algo de principio, generalmente convergen dos elementos o dos objetos de capital



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1–2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



importancia: la decisión política y el de la técnica legislativa”. Esa es la razón teórica que acompaña al empleo de la técnica legislativa, al respecto, estamos parcialmente de acuerdo tal como lo dejamos mencionado en el párrafo precedente.

El proceso constitucional y reglamentación de leyes

En la jurisprudencia del Tribunal Constitucional con ocasión del proceso de cumplimiento: “es materia del proceso de cumplimiento el pronunciamiento expreso respecto a la obligación de emitir reglamentos cuya exigencia se encuentre establecida en una ley; deber este último que (...) no se circunscribe a la mera obligación de pronunciamiento, sino que comprende la obligación directa de emitir aquél reglamento cuya exigencia se deriva de la ley que le sirve de fuente obligacional” (Tribunal Constitucional, Exp. N.º 5427-2006-PC/TC, caso de la Ley de la Consulta Previa, donde se hizo referencia a la inconstitucionalidad por omisión). El órgano constitucional ha descrito que la exigencia de reglamentación tiene relación directa con el artículo 45 de la Constitución, que establece: “El poder del Estado emana del pueblo. Quienes lo ejercen lo hacen con las limitaciones y responsabilidades que la Constitución y las leyes establecen”. De esto, concluye que: “Es sobre la base de esta última dimensión [de efectividad del ordenamiento jurídico] que, conforme a los artículos 3, 43 y 45 de la Constitución, el Tribunal Constitucional reconoce la configuración del derecho constitucional a asegurar y exigir la eficacia de las normas legales y de los actos administrativos” (Tribunal Constitucional, Exp. N.º 0168-2005-PC/TC).

En suma, el Estado Constitucional encuentra su fundamento en la protección de los derechos y limitación del poder, en ese sentido, una Constitución cumple con dicha finalidad. En este caso, el proceso de cumplimiento está diseñado para proteger y garantizar que una ley sea eficaz, en específico, todo su contenido sea aplicado a los supuestos de hecho de la realidad. La ley que carece de reglamento contraviene esa exigencia básica, ya que una norma viene incumpléndose por carecer de reglamento, situación que debe ser solucionado porque resta eficacia –o, en otros casos, suspende sus efectos– a su contenido (Alvites, 2018; Barberis, 2019; Castillo, 2009; Landa, 2017). Como se ha explicado, el proceso de cumplimiento frente a ese problema acude



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



oportunamente porque las leyes que carecen de reglamento son pasibles de protección por dicho proceso. De acuerdo con lo anterior, inclusive, habría una justificación mucho más importante que consiste en que esas normas sin reglamento tienen como objeto de protección los derechos fundamentales (Guastini, 2009; Prieto, 2009; Rubio, 2017), en ese sentido, es injusto que una ley carezca de reglamentación, además, hay que recordar que esa situación se mantiene por mucho tiempo, entonces, a través de esa acción “no se controla la mera o simple inactividad administrativa, sino aquella que asume la condición de renuente” (Tribunal Constitucional, Exp. N.º 00191-2003-AC/TC f.j. 3).

CONCLUSIONES

Los derechos fundamentales agredidos y afectados con la omisión de reglamentación de las leyes son diversos, en algunos casos, se produce de forma directa, en cambio, en otros, de manera indirecta –ya que la ley tiene una aplicación general–. En ese orden, los derechos que son vulnerados por la ausencia de reglamento son: el derecho a la información y acceso a la misma; el derecho a la integridad, la salud, la seguridad pública, la vida; el derecho fundamental a vivir y gozar de un medio ambiente; la salud y la educación; el derecho al trabajo (el derecho al trabajo del personal médico); derechos como la igualdad, derechos como el tránsito, derechos como la participación, entre otros.

El proceso constitucional de cumplimiento sirve para garantizar la eficacia de una ley, pues busca asegurar que una ley sea aprobada correctamente, esto es, siguiendo pautas de precisión, claridad, coherencia y sencillez. En este caso, resulta pertinente para solucionar el problema de la omisión de reglamentación, puesto que contribuyen a que los órganos responsables de reglamentar no sean renuentes en su función y que la redacción de las leyes sea clara, coherente y sencilla.

AGRADECIMIENTO

A la Universidad Nacional del Altiplano y, en especial, a su programa de posgrado por la enseñanza brindada.

CONFLICTO DE INTERÉS



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1–2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



La autora de iniciales IYJ no tiene conflicto de interés de ninguna índole.

REFERENCIAS

- Alvites, E. (2018). La constitucionalización del ordenamiento jurídico peruano: avances y obstáculos del proceso. *Derecho PUCP*, 80, 361–390. <https://doi.org/10.18800/derechopucp.201801.010>
- Atienza, M. (2013). *Curso de argumentación jurídica*. Trotta.
- Atienza, M. (2016). *Las razones del derecho. Teorías de la argumentación jurídica*. Palestra Editores.
- Bailey, M. & Forrest, M. (2008). Does legal doctrine matter? Unpacking law and policy preferences on the U.S. Supreme Court. *American Political Science Review*, 102(3), 369–384. <https://doi.org/DOI: 10.1017/ S0003055408080283>.
- Barberis, M. (2019). *Estado Constitucional. Acerca del nuevo constitucionalismo*. Zela Grupo Editorial.
- Baum, L. (2009). *Judges and their Audiences*. Princeton University Press.
- Borowski, M. (2003). *La estructura de los derechos fundamentales*. Universidad Externado de Colombia.
- Carpizo, J. (2009). *El Tribunal Constitucional y sus límites*. Grijley.
- Castillo, C. (2005). El carácter normativo fundamental de la Constitución peruana. *Revista Jurídica Del Perú*, 55(63), 35–65. https://pirhua.udep.edu.pe/bitstream/handle/11042/2104/Caracter_normativo_fundamental_Constitucion_peruana.pdf?sequence=1#:~:text=Así%2C ha dispuesto el Constituyente,ser válidas y registrar efectivamente.
- Castillo, L. (2009). El título preliminar del Código Procesal Constitucional. In L. Castillo (Ed.), *Análisis de los procesos constitucionales y jurisprudencia artículo por artículo*. Gaceta Jurídica.



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



- Clérico, L. (2017). Sobre el argumento de derecho comparado y la argumentación jurídica. In *Sobre el razonamiento judicial. Una discusión con Manuel Atienza* (pp. 127 – 152). Palestra Editores.
- Díaz, F. (2003). *La interpretación constitucional de la ley. Las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional*. Palestra Editores.
- Díez, L. (2008). La argumentación jurídica en el procedimiento legislativo: la idoneidad de la Ponencia en la aplicación de los principios de técnica legislativa. Un caso singular en Castilla y León. *Corts: Anuario de Derecho Parlamentario*, 20, 297–315.
- Espinosa-Saldaña, E. (2003). *Jurisdicción constitucional, impartición de justicia y debido proceso*. Ara Editores.
- Espinosa-Saldaña, E. (2020). *Sobre los límites del Juez constitucional*. Zela Grupo Editorial.
- Eto, G. (2011). Teoría de la Constitución y teoría de los derechos fundamentales en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. In *El Tribunal Constitucional reescribe el Derecho. Estudios sobre la incidencia de la jurisprudencia constitucional en las diferentes especialidades del Derecho* (pp. 11–91). Gaceta Jurídica.
- Ezquiaga, J. (2013). *La argumentación en la justicia constitucional*. Grijley.
- Ferreres, V. (2012). *Justicia Constitucional y democracia*. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Garoupa, N. & Ginsburg, T. (2015). *Judicial Reputation: A Comparative Theory*. University of Chicago Press.
- Gibson, J. (2008). Judicial institutions. In A. Binder, S.; Rhodes, R. & Bert (Ed.), *The Oxford Handbook of Political Institutions* (pp. 514–534). Oxford University Press. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199548460.003.0026>
- Guastini, R. (2009). La constitucionalización del ordenamiento jurídico: el caso italiano.



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la Universidad Nacional del Altiplano de Puno

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1–2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



In M. Carbonell (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta.

Häberle, P. (1997). *La libertad fundamental en el Estado Constitucional*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

Landa, C. R. (2017). La Constitucionalización Del Derecho Peruano. *Revista Direitos Fundamentais & Democracia*, 22(3), 5. <https://doi.org/10.25192/issn.1982-0496.rdfd.v22i31194>

Marín, T. V. (2013). Técnica legislativa, inserción de la norma en el ordenamiento jurídico y tribunal constitucional. *Teoría y Realidad Constitucional*, 31(1), 323–350.

Melero, E. (2003). El concepto de reglamento en nuestra Constitución, desde una comprensión paradigmática del Derecho. *Cuadernos Constitucionales de La Cátedra Fadrique Furió Ceriol*, 38. <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=830977>

Morales, F. (2018). *La regla de reconocimiento del sistema jurídico peruano. Estudio analítico de las fuentes del derecho peruano*. Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica del Perú.

Praeli, F. J. E. (2008). Las sentencias interpretativas o “manipulativas” y su utilización por el Tribunal Constitucional peruano. *La Ciencia Del Derecho Procesal Constitucional: Estudios En Homenaje a Héctor Fix-Zamudio En Sus Cincuenta Años Como Investigador Del Derecho, Tomo 5: Juez y Sentencia Constitucional*, 321–345. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2559/20.pdf>

Prieto, L. (2009). Neoconstitucionalismo y ponderación judicial. In M. Carbonell (Ed.), *Neoconstitucionalismo(s)*. Trotta.

Richards, M. & Kritzer, H. (2002). Jurisprudential regimes in Supreme Court decision making. *American Political Science Review*, 96(2), 305–320.

Rodríguez, M. R. (2014). Nociones de técnica legislativa. *IN IURE*, 1, 54–74.

Rubio, M. (2017). *Para conocer la constitución de 1993* (6th ed.). Fondo Editorial



REVISTA PACHA DERECHO Y VISIONES

de la *Universidad Nacional del Altiplano de Puno*

ISSN-e: 2709-9822

2023 - Vol. 4 (1), 1-2. DOI: <https://doi.org/10.56036/rp.v4i1.67>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License.



Pontificia Universidad Católica del Perú.

Jurisprudencia consultada

Tribunal Constitucional, Exp. N.º 5427-2006-PC/TC

Tribunal Constitucional, Exp. N.º 0168-2005-PC/TC

Tribunal Constitucional, Exp. N.º 00191-2003-AC/TC