



ÁREA DE SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y  
SEGUIMIENTO PRESUPUESTAL

Decenio de la Igualdad de Oportunidades para Mujeres y Hombres  
Año del Bicentenario del Perú: 200 años de independencia

## INFORME TEMÁTICO N.º 54/2021-2022

### LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

**ALEXIS PEREA FLORES**

Lima, 10 de diciembre de 2021

Jr. Azángaro 468, Edificio José Faustino Sánchez Carrión - Of. 204 B, Cercado de Lima. Lima1  
Tel.: (511) 311-7777 anexo 1211 | email: [investigacion@congreso.gob.pe](mailto:investigacion@congreso.gob.pe)  
<http://www.congreso.gob.pe/dgp/Didp/index.html>

## INTRODUCCIÓN

El Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria, a través del Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal, ha elaborado el Informe temático titulado *La potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo*, como un documento de consulta que presenta los antecedentes y la regulación vigente sobre el tema, así como información cuantitativa acerca de la publicación de los reglamentos y el estado relativo a los plazos.

Para el desarrollo del presente documento, se consultó bibliografía especializada, legislación vigente e información documental publicada en los sitios web oficiales de poderes e instituciones del Estado como el Congreso de la República (Archivo Digital de la Legislación del Perú y otros), Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y el Tribunal Constitucional.

El informe se divide en dos partes: la primera desarrolla los aspectos vinculados a la naturaleza jurídica de la potestad reglamentaria del Poder Ejecutivo, específicamente del Presidente de la República. La segunda parte presenta información cuantitativa acerca del estado de la reglamentación desde el año 2016 al 2021.

De esta manera, el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria procura brindar información oportuna y de utilidad para la toma de decisiones.

## LA POTESTAD REGLAMENTARIA DEL PODER EJECUTIVO

### 1. Naturaleza jurídica

A través de la historia se ha otorgado al Parlamento la función de elaborar y aprobar las leyes. Asimismo, el constitucionalismo introdujo una clara diferenciación de las funciones asignadas a cada uno de los poderes del Estado: Judicial, Legislativo y Ejecutivo. Corresponde a este último la dirección y aplicación de las políticas de Gobierno y la administración de la *cosa pública*. Con dicha finalidad, entre otras atribuciones, se ha asignado al Ejecutivo la expedición de normas que reglamentan otras con rango de ley o que regulan la actividad sectorial o multisectorial.

En nuestro país, desde la Constitución de 1826 ya se hacía referencia a la atribución del Presidente de la República de autorizar los reglamentos y órdenes para el mejor cumplimiento de la Constitución, las leyes y los tratados públicos. Posteriores Constituciones se referían específicamente a la dación de decretos y órdenes. La Constitución de 1856 señalaba como atribución del presidente «Promulgar y hacer ejecutar las leyes, decretos, estatutos y demás disposiciones del Congreso; y dar decretos, órdenes, reglamentos o instrucciones para su mejor cumplimiento» (artículo 89). Dicho texto se mantuvo esencialmente igual hasta la norma fundamental de 1920.

Es a partir de la Constitución de 1933 que se precisó en un inciso específico la atribución del presidente de «reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y, con esta misma restricción, dictar decretos y resoluciones» (artículo 154). Asimismo, se estableció que los actos de gobierno y administración del presidente debían ser refrendados por el ministro del ramo, en caso contrario devenían en nulos (artículo 166). Tanto la Constitución de 1979 como la actual Constitución regulan dicha atribución presidencial de manera similar, al igual que en lo pertinente al refrendo ministerial.

Cabe mencionar que, en nuestro ordenamiento jurídico existen distintos dispositivos legales a través de los cuales se emiten los reglamentos, la potestad reglamentaria ha sido conferida a los poderes públicos y a otras entidades del Estado, según lo dispuesto en la Constitución o las leyes. La distinción entre los tipos de reglamentos reside básicamente en el contenido que se regula y en la instancia que los expide.

La Constitución Política ha otorgado al presidente de la República la potestad de reglamentar las leyes, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones (artículo 118, numeral 8). De acuerdo al marco constitucional, la Ley 29158, Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, señala que corresponde a este poder del Estado la función de reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento (Artículo 6, numeral 1). Asimismo, precisa que la reglamentación de una ley se efectúa mediante la promulgación de un decreto supremo, según las pautas previstas en la propia norma (artículo 13).

Artículo 11.- Facultad Normativa del Presidente de la República

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 [...].

Artículo 13.- Potestad reglamentaria

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

1. El proyecto de norma 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 ni desnaturalizar la ley. Se aprueban, 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 respectivo y por no menos de cinco (5) días calendario, para recibir aportes de la ciudadanía, cuando así lo requiera la Ley.

Según señala Marcial Rubio, el ejercicio de la potestad ejecutiva requiere de la aplicación de las normas jurídicas y esta a su vez, de la expedición de dispositivos de carácter general relativos a procedimientos, formas de actuación de las personas, precisión de derechos y deberes, entre otros. De esta manera, el Poder Ejecutivo puede emitir reglamentos, decretos o resoluciones. Los reglamentos son normas de detalle que posibilitan la aplicación de otras más genéricas de rango superior y son emitidas mediante decreto supremo. Los decretos tienen carácter general, son expedidos por el presidente de la República con la firma de uno o más ministros y su jerarquía es inferior a la de las leyes. Las resoluciones son normas de aplicación a casos particulares y son dictadas por los ministros con o sin la "visación" del presidente de la República (RUBIO, 1999: 331-332).

Jorge Danós refiere que los reglamentos constituyen una categoría de fuente del derecho integrada por diversas manifestaciones normativas (decretos, resoluciones, etc.), a través

de los cuales «se establecen reglas de carácter general, de jerarquía subordinada o inferior a las leyes o normas con dicho rango, que forman parte del ordenamiento jurídico». Son dispositivos que se dictan en ejercicio de una potestad reglamentaria, conferida de manera expresa a los poderes públicos y otras entidades del Estado por la Constitución o por las leyes. Pueden asumir distintas denominaciones en función de la autoridad que los dicta, pero comparten como característica común el ser normas jurídicas de carácter inferior a las leyes (DANÓS, 2009: 170 y 171).

Respecto de su relación con las leyes los reglamentos pueden ser ejecutivos o autónomos, los primeros tienen por objeto desarrollar o completar lo dispuesto en una ley, en tanto que los segundos surgen al margen de estas y regulan materias no reservadas a las leyes. Con relación a las autoridades titulares de la potestad reglamentaria, se puede distinguir entre los reglamentos nacionales dictados por el Poder Ejecutivo y los organismos que lo integran y aquellos que son dictados por organismos autónomos, gobiernos regionales, gobiernos locales o municipalidades (DANÓS, 2009: 177 - 182).

Con relación a la materia que regulan los reglamentos, el Tribunal Constitucional ha señalado lo siguiente:

[...] 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 (STC 0001/0003-2003-AI/TC, fundamentos 15 y 16).

Como se aprecia, los reglamentos ejecutivos tienen por objeto desarrollar o completar lo dispuesto en una ley, en tanto que los reglamentos independientes o autónomos se emiten con el fin de regular la actuación de la Administración o sobre materias no reservadas a la ley. Ambos son dictados mediante decretos supremos, la diferencia reside en que los reglamentos precisan disposiciones de una norma superior, generalmente una ley, mientras

que los decretos son normas generales, no reglamentan ninguna norma y por tanto tienen un carácter autónomo. (RUBIO, 1999: 331-332).

Respecto de la titularidad de la potestad reglamentaria correspondiente a los reglamentos ejecutivos, es decir a aquellos que desarrollan o complementan una ley, el Tribunal ha señalado que esta ha sido constitucionalmente conferida al presidente de la República de manera exclusiva:

El inciso 8) del artículo 118° de la Constitución alude expresamente a la facultad de “reglamentar las leyes”; sin embargo, no reserva toda la potestad reglamentaria administrativa al primer mandatario, sino tan sólo aquella vinculada a los reglamentos *secundum legem* o de ejecución. De otro lado, la garantía contenida en aquella disposición constitucional reserva al Presidente de la República la aprobación y consecuente expedición del reglamento, mas no necesariamente la creación de su contenido, pues, según puede desprenderse de lo ya establecido, el reglamento es elaborado por grupos técnicos sobre la materia de la que se trate. (STC 0001/0003-2003-AI/TC, fundamentos 15 y 16).

De acuerdo al Tribunal Constitucional, uno de los pilares del principio de separación de poderes es la manifestación de este como separación propiamente dicha. Es decir, el respeto a la autonomía funcional y de las diferentes competencias que cada poder estatal tiene, así como también de las distintas funciones sociales y políticas que cumplen. El carácter exclusivo de la atribución constitucional de reglamentación de las leyes constituye una manifestación de la autonomía del Poder Ejecutivo y en particular del presidente de la República (STC 00029-2018-PI/TC, fundamento 101).

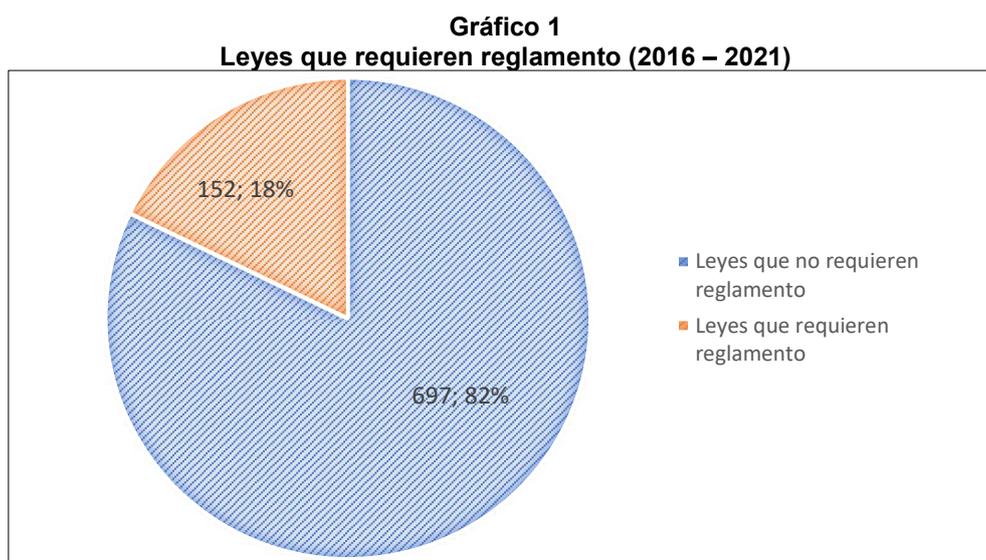
Pero la exclusividad atribuida al presidente de la República respecto de la reglamentación de las leyes no implica que algunos órganos constitucionales estén impedidos de expedir reglamentos distintos a los relacionados con las leyes que aprueba el Congreso, en virtud del artículo 118, numeral 8, de la Constitución Política. Sin embargo, como ha advertido el Tribunal, «estos “reglamentos” de los órganos constitucionales distintos de los que expide el Poder Ejecutivo no pueden válidamente reglamentar leyes como sí lo puede efectuar un Decreto Supremo, de conformidad con la Constitución» (STC 00029-2018-PI/TC, fundamentos 102 y 103).

En el caso de los gobiernos subnacionales se trata de reglamentos que se emiten en virtud de la potestad de reglamentar ordenanzas regionales o municipales, prevista en sus respectivas leyes orgánicas. Corresponde al presidente regional reglamentar las

ordenanzas mediante decretos de presidencia regional y a nivel municipal al alcalde, quien reglamenta las ordenanzas a través de los decretos de alcaldía.

## 2. Estado de la reglamentación de las leyes (período 2016 – 2021)<sup>1</sup>

La mayor parte de las leyes que aprueba el Congreso no requieren de reglamentación, sin embargo, existen otras tantas que en su propio texto señalan la necesidad de que se emita un reglamento de manera específica o disposiciones reglamentarias que complementen o precisen determinados aspectos relativos a su aplicación. Como se muestra en el siguiente gráfico, de un total de 849 leyes publicadas entre los años 2016 al 2021, 152 de ellas prescriben de manera específica la expedición de un reglamento o de disposiciones reglamentarias en general, es decir el 18%.<sup>2</sup>



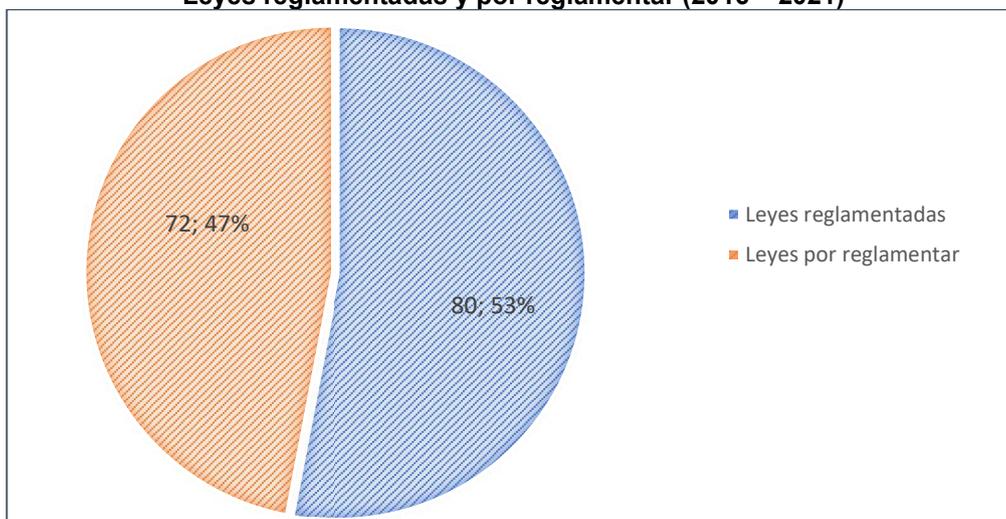
**Fuente:** Diario Oficial El Peruano, Archivo Digital de la Legislación del Perú y Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).  
**Elaboración:** Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.

En el siguiente gráfico se presenta información acerca de las leyes que han sido reglamentadas y las que se encuentran pendientes de reglamentación. De las 152 leyes en cuyo texto se señala que requieren de reglamentación, han sido reglamentadas a la fecha un total de 80 y se encuentran pendientes de reglamentación 72, lo que representa el 53% y 47%, respectivamente.

<sup>11</sup> Información al 7 de diciembre de 2021.

<sup>2</sup> En el número total de leyes publicadas no se consideran las resoluciones legislativas.

**Gráfico 2**  
**Leyes reglamentadas y por reglamentar (2016 – 2021)**



**Fuente:** Diario Oficial El Peruano, Archivo Digital de la Legislación del Perú y Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).  
**Elaboración:** Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.

Por lo general, las normas que requieren de un reglamento o disposiciones reglamentarias que precisen o complementen la ley establecen un plazo determinado para ello, el cual puede ser expresado en días naturales o hábiles. En algunos casos únicamente se señala el número de días sin indicar si se trata de días naturales o hábiles e incluso en otros pocos no se establece plazo. Cuando la ley solo se menciona el número de días, se contabilizan sólo los días laborables o hábiles, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 134.1 de la Ley 27444, Ley de Procedimiento Administrativo General. En el gráfico siguiente se presenta información acerca del estado de la reglamentación en relación con los plazos.

**Gráfico 3**  
**Leyes pendientes de reglamentar, con plazo vencido, por vencer y sin plazo (2016 – 2021)**

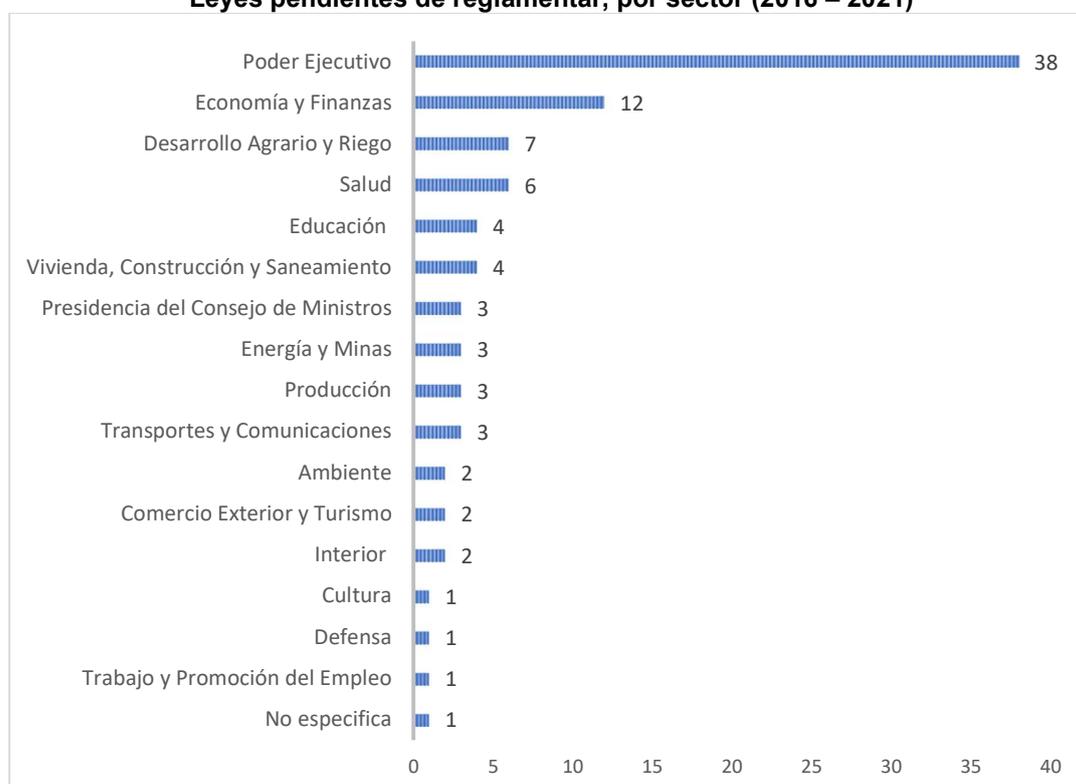


**Fuente:** Diario Oficial El Peruano, Archivo Digital de la Legislación del Perú y Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).  
**Elaboración:** Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.

Como se observa en el cuadro anterior, de las 72 leyes pendientes de reglamentar, 63 se encuentran con el plazo vencido, 5 con el plazo por vencer (dentro del plazo previsto en la ley) y 4 no indican plazo. La mayor parte de las leyes pendientes de reglamentación evidentemente se concentra en el año 2021, en total son 40 normas, de las cuales 34 se encuentran con plazo vencido, 5 dentro del plazo y 1 sin plazo.

En el cuadro siguiente se presenta información sobre las leyes pendientes de reglamentar por sector, lo cual es determinado según la entidad que la norma señala como responsable de la elaboración del reglamento.

**Gráfico 4**  
**Leyes pendientes de reglamentar, por sector (2016 – 2021)**



**Fuente:** Diario Oficial El Peruano, Archivo Digital de la Legislación del Perú y Sistema Peruano de Información Jurídica (SPIJ).  
**Elaboración:** Área de Servicios de Investigación y Seguimiento Presupuestal.

Como se puede apreciar, la mayor parte de las leyes señala como responsable de la reglamentación al Poder Ejecutivo (38), seguido de aquellas que corresponden a economía y finanzas (12). Cabe precisar que la ley a reglamentar puede señalar a una o más entidades como responsable(s) de la reglamentación o referirse de manera general al Poder Ejecutivo únicamente, o en conjunto con otras entidades públicas.

En los casos en los que la norma señala al Ejecutivo la mayor parte corresponde a temas relativos a salud y población (9) que junto con las leyes que específicamente se refieren a este sector serían las más numerosas, en total 16. La importancia de este sector respecto de la provisión de servicios y acciones dirigidas a cautelar la salud, sobre todo en el actual contexto, requiere de normas que faciliten su aplicación como es el caso de los reglamentos ejecutivos.

## CONCLUSIONES

- La potestad reglamentaria ha sido conferida a los poderes públicos y otras entidades del Estado, según lo dispuesto en la Constitución o las leyes. Los reglamentos son normas a través de las cuales se establecen reglas de carácter general, de jerarquía subordinada o inferior a las leyes o normas con rango de ley. Existen distintos dispositivos legales a través de los cuales se emiten los reglamentos, la distinción entre ellos reside básicamente en el contenido que se regula y en la instancia que los expide.
- La Constitución Política establece que corresponde al presidente de la República la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas. Los reglamentos que precisan, desarrollan o complementan una ley son los denominados reglamentos ejecutivos o *secundum legem*, la expedición este tipo de normas es potestad exclusiva del Poder Ejecutivo, y en específico del presidente de la República.
- La mayor parte de las leyes no requieren ser reglamentadas, sin embargo, existe un grupo de ellas que en su propio texto señalan la necesidad de que se expida un reglamento a fin de precisar o complementar determinados aspectos relativos a su aplicación. Del año 2016 a la fecha, la mayoría de las leyes pendientes de reglamentación se encuentra con el plazo vencido, y según el sector que regulan la mayor parte corresponde a salud y economía.

## BIBLIOGRAFÍA

CAIRO ROLDÁN, Omar

2008 *El Poder Ejecutivo en el Perú*. En Derecho y Sociedad, ISSN 2079-3634, N°. 31, páginas 66-273. Pontificia Universidad Católica del Perú.

DANÓS ORDÓÑEZ, Jorge

2009 *El régimen de los reglamentos en el ordenamiento jurídico peruano*. En: Aspectos del derecho procesal constitucional. Estudios en homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus cincuenta años como investigador del derecho. Ferrer Mac-Gregor, Eduardo (coordinador). Lima: IDEMSA, 2009.

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

2019 *Guía de Técnica Legislativa para la elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*. Cuarta edición, corregida, aumentada y actualizada. Primera reimpresión.

RUBIO CORREA, Marcial

1999 *Estudio de la Constitución Política de 1993 – Tomo IV*. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

## **PÁGINAS ELECTRÓNICAS CONSULTADAS**

ARCHIVO DIGITAL DE LA LEGISLACIÓN PERUANA – CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.leyes.congreso.gob.pe>

CONGRESO DE LA REPÚBLICA

<https://www.congreso.gob.pe/>

DIARIO OFICIAL EL PERUANO

<https://elperuano.pe/>

MINISTERIO DE JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS

<https://www.gob.pe/minjus>

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

<https://www.tc.gob.pe/>