



UNIVERSIDAD PRIVADA TELESUP

**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIA SOCIALES
ESCUELA PROFESIONAL DE DERECHO CORPORATIVO**

TESIS

**“INCUMPLIMIENTO E IMPLICANCIAS ANTE LA FALTA DE
REGLAMENTACION DE LAS LEYES COMO POTESTAD
PRESIDENCIAL DEL EJECUTIVO – AUSENCIA DE
CONTROL PARLAMENTARIO, 2017”**

PARA OBTENER EL TITULO PROFESIONAL DE:

ABOGADO

AUTOR:

Bach. JAIME JHONY MONTOYA LUNA

LIMA - PERU

2018

ASESOR DE TESIS

.....
Dr. JUAN HUMBERTO QUIROZ ROSAS

JURADO EXAMINADOR

.....
Dr. PERALES SANCHEZ ANAXIMANDRO ODILIO

Presidente

.....
Dr. FERNANDEZ MEDINA JUBENAL

Secretario

.....
Dr. DIAZ VIVAR VICTOR RAUL

Vocal

DEDICATORIA

A Dios porque sin él nada es posible en este mundo aun en momentos difíciles su palabra me ha fortalecido. A mi esposa linda Rommy por su paciencia durante el tiempo de la investigación, a mi orgullo, mi hijo generoso Nicolás. A mis padres que desde el cielo siguen velando por mi desarrollo personal, sin dejar de precisar que mi madre ha sido una compañía permanente en mis oraciones y a mi “hija” Brizell que nunca dejó de llamarme para saber cómo me iba.

El autor

AGRADECIMIENTO

A la vida como obra de Dios, al darme la oportunidad de alcanzar esta meta. A mi dilecto amigo, padrino, profesor y asesor Dr. Juan Quiroz Rosas por su compromiso y lealtad para con los investigadores sin distinción de nadie, y a mis compañeros de trabajo del servicio parlamentario por apoyarme en todo momento.

DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD

Por el presente documento, Jaime Jhony Montoya Luna, identificado con D.N.I. 08711165, bachiller de la carrera de Derecho Corporativo, informa que ha elaborado la Tesis / Trabajo de Suficiencia Profesional denominada

“INCUMPLIMIENTO E IMPLICANCIAS ANTE LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES COMO POTESTAD PRESIDENCIAL DEL EJECUTIVO – AUSENCIA DE CONTROL PARLAMENTARIO, 2017”

Para optar el Título Profesional de abogado, declara que este trabajo ha sido desarrollado íntegramente por el autor que lo suscribe y afirmo que no existe plagio de ninguna naturaleza. Así mismo, deja constancia de que las citas de otros autores han sido debidamente identificadas en el trabajo conforme a las normas APA, por lo que no se ha asumido como propias las ideas vertidas por terceros, ya sea de fuentes encontradas en medios escritos como en Internet.

Así mismo, afirma que es responsable de todo su contenido y asumo, como autor, las consecuencias ante cualquier falta, error u omisión de referencias en el documento. Sabemos que este compromiso de autenticidad y no plagio puede tener connotaciones éticas y legales.

Por ello, en caso de incumplimiento de esta declaración, se somete a lo dispuesto en las normas académicas que dictamine la UNIVERSIDAD TELESUP.

Lima, 31 de octubre del 2018.

Jaime Jhony Montoya Luna
Bachiller en Derecho Corporativo
D.N.I. 08711165

RESUMEN

Nos encontramos frente a un fenómeno que al inicio de la investigación solo se presumía que se presentaba solo en el Perú y entre los poderes del Estado Peruano. Sin embargo, la investigación ha podido detectar que la falta de reglamentación a las leyes se da a nivel de la región latinoamericana. La tesis centra su investigación en el problema general respecto a ¿Qué consecuencias ha generado el incumplimiento de aquellas leyes que no han sido reglamentadas y su vinculación con la falta de control político?

Se han utilizado como método de investigación cualitativa, la entrevista a expertos en el Derecho parlamentario como parte del Derecho Constitucional por corresponder, mediante preguntas abiertas dando opción a la libertad de respuestas de los expertos. La revisión, análisis y formulación teórica de los temas especializados, han apoyado la investigación, de la mano con la bibliografía relacionada al campo de estudio, Se ha llegado a los resultados esperados que como investigador inicialmente lo ubicaba como presunción respecto a situaciones fácticas.

Las conclusiones recogen las ideas fuerzas del marco teórico, así como del problema general y los específicos, la discusión de los resultados ha sido determinante para plantear las conclusiones finales de la presente investigación.

Palabras claves: Constitución, Derecho Parlamentario, Control parlamentario, Control político, reglamento.

ABSTRACT

We are facing a phenomenon that at the beginning of the investigation was only presumed to occur only in Peru and among the powers of the Peruvian State. However, the investigation has been able to detect that the lack of regulation to the laws occurs at the level of the Latin American region. The thesis focuses its research on the general problem with respect to What consequences has the non-compliance of those laws that have not been regulated and their connection with the lack of political control?

They have been used as a qualitative research method, the interview of experts in parliamentary law as part of the Constitutional Law to correspond, by means of open questions giving option to the freedom of answers of the experts. The review, analysis and theoretical formulation of the specialized topics, have supported the research, hand in hand with the bibliography related to the field of study, It has reached the expected results that as a researcher initially placed it as presumption regarding factual situations.

The conclusions gather the ideas forces of the theoretical framework, as well as the general problem and the specific ones, the discussion of the results has been decisive to raise the final conclusions of the present investigation.

Keywords: Constitution, Parliamentary Law, Parliamentary control, Political control, regulation.

INDICE DE CONTENIDOS

CARATULA	
ASESOR DE TESIS	ii
JURADO EXAMINADOR.....	iii
DEDICATORIA.....	iv
AGRADECIMIENTO.....	v
DECLARACIÓN DE AUTENTICIDAD	vi
RESUMEN	vii
ABSTRACT	viii
INDICE DE CONTENIDOS	ix
INTRODUCCIÓN	xiii
CAPÍTULO I	14
PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN	14
1.1. Aproximación Temática.....	14
1.1.1. Marco Teórico.....	22
1.1.1.1. Antecedentes de la Investigación	22
1.1.1.1.1. Antecedentes Nacionales.....	22
1.1.1.1.2. Antecedentes Internacionales	31
1.1.1.2. Bases Teóricas de las Categorías.....	41
1.1.1.2.1. Bases Legales	41
1.1.1.2.2 Bases Teóricas	47
1.1.1.2.2.1 Constitución Política	47
1.1.1.2.2.2 Ley	50
1.1.1.2.2.3 Reglamento.....	54
1.1.1.2.2.4 Control Político.....	55
1.1.1.2.2.5 Control Parlamentario	56
1.1.1.3 Definición Términos Básicas.....	59
1.2 Formulación del Problema de Investigación	61
1.2.1 Problema General.....	61
1.2.2 Problema Específico	62
1.3 Justificación	75
1.4 Relevancia	76
1.5. Contribución	77
1.6 Objetivos de la Investigación	78
1.6.1 Objetivo General	78
1.6.2 Objetivo Específicos	78

CAPÍTULO II	80
MARCO METODOLÓGICO	80
2.1 Supuesto.....	80
2.1.1 Supuesto Principal	80
2.2 Categorías	81
2.1.1 Categoría principal.....	81
2.1.2 Categoría Secundaria	81
2.3. Tipo de Estudio de la Investigación.....	81
2.4. Diseño de Investigación	82
2.5. Escenario de Estudio	84
2.6. Caracterización de los Sujetos.....	84
2.7. Trayectoria Metodológica.....	85
2.8. Población y Muestra.....	86
2.8.1 Población	86
2.8.2 Muestra	87
2.9. Técnicas e Instrumentos de Recolección de datos	87
2.9.1 Técnicas para la obtención de información documental:	90
2.9.2 Técnicas para la investigación de campo.	90
2.9.3 Métodos de análisis de datos	90
2.10. Rigor Científico.....	91
CAPÍTULO III	92
RESULTADOS	92
3.1 Análisis de Resultado.....	92
CAPÍTULO IV	97
DISCUSIÓN	97
4.1 Análisis de discusión de resultados	97
CAPÍTULO V	103
CONCLUSIÓN	103
CAPÍTULO VI.....	105
RECOMENDACIONES	105
VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	108
VIII. ANEXOS.....	114
ANEXO 1: Matriz De Consistencia.....	115
ANEXO 2: Validación de Entrevistas/ Encuestas Experto 1	116

ANEXO 3: Validación de Entrevistas/ Encuestas Experto 2	121
---	-----

GENERALIDADES

Título: “Incumplimiento e implicancias ante la falta de reglamentación de las leyes como potestad presidencial del Ejecutivo – ausencia de Control Parlamentario, 2017”

Autor: Jaime Jhony Montoya Luna

Asesor: Dr. Juan Humberto Quiroz Rosas

Tipo de investigación: Cualitativa, Básica, No experimental.

Línea de investigación: Derecho Constitucional

Localidad: Lima – Perú

Duración de la investigación: 6 - 9 meses

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se refiere al tema de “Incumplimiento e implicancias ante la falta de reglamentación de las leyes como potestad presidencial del Ejecutivo – ausencia de Control Parlamentario, 2017” ya que se han presentado un número razonable de leyes que durante los cuatro últimos gobiernos democráticos sucesivos han dejado de reglamentar leyes y por parte del Legislativo ha renunciado de alguna manera al control parlamentario sobre los actos de gobierno desde el año 2005 hasta el momento en que se ha concluido con esta investigación.

Las características que tiene mayor evidencia es la imposibilidad de que las leyes que requieren de reglamentación puedan aplicarse aun estando vigentes. Por otro lado, se presenta una forma de bloquear la voluntad de legislar, ya que la norma para que sea efectiva requiere de las precisiones que algunas normas requieren para ser efectivas.

Para analizar esta problemática es necesario acercarse a sus causas, entendiéndose está a que el Parlamento Nacional ha dejado de cumplir con una de sus principales funciones que es la de ejercer el control parlamentario a los actos del Ejecutivo. El Reglamento del Congreso de la República que tiene rango de ley, establece desde el artículo 82° al 92° los procedimientos de control político que, de haberse hecho uso, probablemente la situación de las normas pendientes de reglamentación se hubiese ubicado en una mínima proporción.

El interés de la investigación responde a la preocupación de que hay leyes que son directamente para beneficio de los más necesitados ya que entre ellas nos encontramos con propuestas legislativas aprobadas que son multisectoriales como de salud, educación y medio ambiente entre otras.

El desarrollo de la investigación se ha enfocado en el Congreso de la República, específicamente a través del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIPD, órgano parlamentario que desde hace años viene haciendo un trabajo minucioso con mucho detalle de distintas aristas al quehacer

parlamentario y lo que vincula con lo que es el deber del Ejecutivo como es el caso de la expedición de los reglamentos a cargo de distintos ministerios para incorporar de manera efectiva a las leyes en el ordenamiento jurídico interno.

Parecería extraño sostener en la presente investigación que, al llevar a cabo investigaciones cualitativas como la estrategia de investigación-acción y estudios exploratorios, no siempre se plantea hipótesis de trabajo, ya que se conciben como experiencias o evaluaciones, por lo general son reemplazadas por objetivos o metas por cumplir, aunque parezca una similitud tanto se denominan supuestos.

En efecto, la investigación se centra en el incumplimiento e implicancias ante la falta de reglamentación de las leyes, lo cual se sujeta a los objetivos planteados como: Determinar, los factores que no permiten dar cumplimiento a lo que estipula el inciso 8° del artículo 118° de la Constitución Política del Perú. Identificar, cuáles son las consecuencias que se han evidenciado por la falta de reglamentación. Evaluar, si la falta de reglamentación ha logrado hacer fuerte la resistencia para no reglamentar, y. Establecer, si la falta de sanciones permite que la reglamentación no se cumpla.

El primer capítulo se orienta al problema de investigación, la aproximación temática y su formulación. En el segundo capítulo desarrollo todo el marco teórico, los antecedentes nacionales e internacionales, las bases jurídicas en la que se apoya, así como bases teóricas, la definición de términos básicos. En el tercer capítulo se menciona los métodos y materiales utilizados para el desarrollo de la investigación, respecto a los supuestos y categorías, el tipo de diseño y las técnicas e instrumentos de recolección de datos. En el capítulo cuarto, se ubican las entrevistas a los expertos, cuyas respuestas han permitido contrastar los supuestos, basados en la trayectoria y experiencia de los expertos. Finalmente vamos a ubicar las conclusiones, recomendaciones y los anexos en una variedad de alternativas literales y gráficas.

CAPÍTULO I

PROBLEMA DE INVESTIGACIÓN

1.1. Aproximación Temática

En la década de los noventa, la democracia peruana vivió uno de los acontecimientos más vergonzosos de su vida republicana, el país entero por medio de televisión nacional, fue testigo de los actos de corrupción más grande que en ese entonces se llegó a conocer del gobierno fujimorista, cuando se evidenció que en la famosa “salita del SIN” el exasesor presidencial Vladimiro Montesinos (actualmente preso) hacía entrega de dinero al excongresista desafortado Alberto Kouri B. como parte de la compra de su adhesión a filas del fujimorismo, se evidencia la compra de “conciencia y votos” que por esos años la oposición denunciaba, pero los medios de prensa estaban capturados por el poder de turno.

Lo que deviene luego, permanece en los tristes anales de la historia por muchos conocidos. Sin embargo, lo que es pertinente precisar es que, ante la destitución de Alberto Fujimori Fujimori como presidente, el Perú ingresó a un período de transición política, cuya finalidad se centró en recuperar y retomar las riendas democráticas de gobernabilidad.

Fueron momentos aciagos que obligó a inevitables acuerdos políticos, en donde el Congreso de la República dando muestras de su rol democrático, cumple eligiendo como presidente de la nación, al extinto Valentín Paniagua Corazao por un período de transición de un año, teniendo como responsabilidad de recomponer la democracia peruana, para llevar a cabo nuevas elecciones generales, eligiéndose los cargos para el 2001 de presidente, vicepresidentes y representantes al parlamento.

Es así como en el 2001, se elige como Presidente Constitucional de la República, el economista Alejandro Toledo Manrique, personaje político que hizo notoriedad al encabezar la marcha de los cuatro suyos, movimiento político que aglutinó a

diversos sectores del país, propiciando la caída del régimen gubernamental de Alberto Fujimori.

Alejandro Toledo, asume el cargo por el período constitucional del 2001-2006, al finalizar su mandato, lo sucede en el cargo, Alan García Pérez quien ya había gobernado el país durante el período 1985-1990 y en ésta segunda oportunidad lo hizo entre el 2006-2011. Concluido el segundo mandato de García Pérez, asume la presidencia el comandante(r) EP Ollanta Humala Tasso para el periodo 2011-2016, un militar desconocido que logró notoriedad por el famoso y cuestionado “levantamiento de Lucumba” contra el gobierno fujimorista, que coincidió cuando dicho gobierno que ya había caído, se encontraba en el epílogo de una historia despreciable por los actos de corrupción antes mencionado.

Al finalizar el mandato de Humala Tasso, el veintiocho de julio del dos mil dieciséis, asume la primera magistratura el economista Pedro Pablo Kuczynski Godar para el período 2016-2021, quien tras un año y siete meses se vio obligado a renunciar por la denuncia formulada a cargo de la bancada fujimorista, al presumirse que dirigió la compra de votos de un grupo de congresistas disidentes de Fuerza Popular, exhibiendo como prueba los famosos “mamanivideos”.

Como se puede apreciar en este primer y apretado resumen de la vida republicana peruana, de los últimos veintisiete años, se han ido sucediendo hasta cuatro gobiernos elegidos por votación popular, en una débil democracia con muchos actos de corrupción.

La investigación va a demostrar, cómo en el transcurso de los últimos veintisiete años, los actos de gobierno (ejecutivo) que son innumerables, y los del parlamento (legislativo) tienen un común denominador como problema y que sigue generando corresponsabilidad ¿De qué se trata? nada menos que de la falta de reglamentación de un número importante de leyes. Por mandato constitucional según lo prescrito en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, el presidente de la República tiene la potestad constitucional de reglamentar las leyes, sin transgredirlas y desnaturalizarlas.

La promulgación de un número importante de leyes que cobran vigencia desde el día siguiente de su publicación, tienen y seguirán teniendo problemas para su aplicación, debido a que las mismas obligan a su reglamentación, para una correcta aplicabilidad de la norma.

El Congreso de la República hasta el momento de la investigación, con la intervención de su Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria - DIDP, desde el año 2005 viene realizando seguimientos sostenidos y permanentes a las leyes que no han sido reglamentadas. Hasta finales del 2017, se han dejado de reglamentar muchas leyes coincidiendo con las gestiones de los cuatro gobiernos constitucionales que han gobernado los últimos años.

El compendio normativo pendiente de reglamentar, contiene leyes de especial relevancia, muchas de las cuales están dirigidas directamente en beneficio de la población.

Solo para citar a manera de ejemplo véase en el siguiente cuadro la realidad de lo que se ha investigado:

Poder Ejecutivo						
Ítem	Número de Ley	Sumilla	Fecha de publicación	Fecha de vencimiento del plazo para reglamentar	Entidad responsable de reglamentar	Texto de la Norma / Plazo para reglamentar
01	28588	Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema Pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación.	21/07/2005	17/10/2005	Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES FINALES (...) SEGUNDA. - Del reglamento El Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días contados a partir de la vigencia de la presente Ley, elabora el reglamento de la presente Ley.
02	29643	Ley que otorga protección al personal con discapacidad de las Fuerzas Armadas y Policía Nacional del Perú.	31/12/2010	25/03/2011	Poder Ejecutivo	DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES PRIMERA. - Reglamentación La presente Ley es reglamentada por el Poder Ejecutivo en un plazo no mayor de sesenta (60) días desde su publicación.

Fuente: Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP / Congreso de la República del Perú
Elaboración propia

El tiempo transcurrido evidencia lo que parece ser el statu quo de una realidad al parecer concertada por no reglamentar muchas leyes desde hace trece años.

La tendencia de este fenómeno no es única y propia del Perú, ya que como resultado de la investigación se ha podido hallar casos similares en otros países de Latinoamérica como en Argentina, Colombia, Nicaragua entre otros.

Estamos frente a un fenómeno que en el Perú ha ido creciendo de manera sostenida, la finalidad de haber descrito parte de la historia republicana de los últimos veintisiete años, es para llegar a establecer, cómo con casi cuatro gobiernos democráticos sucesivos, la tendencia de no reglamentar algunas leyes se ha mantenido.

Solo por referencia se puede afirmar que entre los años 1992 al 2000 estando en el poder Alberto Fujimori Fujimori, y luego que diera el autogolpe disolviendo el Congreso Bicameral, se instaló el Congreso Constituyente Democrático encargado de formular la actual *Constitución de 1993*, nace el Congreso Unicameral (vigente). Durante los años antes referidos, el parlamento unicameral, claudicó de ejercer el control político al Ejecutivo, la mayoría fujimorista rendía culto a un gobierno que había copado todas las instituciones del Estado incluyendo a los tres niveles de gobierno.

A continuación, la presente investigación pone a consideración, artículos de diferentes medios especializados que se han manifestado sobre la falta de reglamentación de las leyes:

Gálvez y García (2015) en la versión digital de *Semana económica.com* bajo el título *Reglamentos: la tarea pendiente del Poder Ejecutivo*, manifiesta: Que la reglamentación de las leyes resulta esencial para concretar los objetivos que éstas proponen. Su inexistencia hace imposible ejecutar normas y paraliza una infinidad de iniciativas económicas. Por otro lado, afirman que hay 98 leyes pendientes de ser reglamentadas, según información de la Presidencia del Consejo de Ministros (PCM), entre esas normas se encuentran veinte que tiene más de una década esperando ser reglamentadas.

Precisan que es una problemática que afecta transversalmente a todos los sectores económicos y cuyas consecuencias no son menores.

Se hace referencia a manera de ejemplo sobre la reglamentación de la Ley forestal y de fauna silvestre y de la Ley que crea el Registro Nacional de Historias Clínicas, las citadas normas al momento de emitirse el artículo no estaban reglamentadas. Sobre el particular recogen la propuesta del ex congresista Pari, sobre la posibilidad de sancionar a través de la figura de infracción constitucional al ministro del sector encargado de reglamentar por medio de la interpelación (resumen del artículo).

Resulta a veces incomprensible como la expectativa ciudadana no es satisfecha, esperando por años leyes que los beneficien, afectando inclusive sectores de la cadena productiva, a la espera de mejores posibilidades para colocar sus productos y como consecuencia los pobres resultan ser los más vulnerables, esperando que el Estado por medio del gobierno satisfagan las necesidades primarias de la población, como es el sector salud.

Semana económica, no es pues una revista que improvisa la información, se caracteriza porque con detenimiento y responsabilidad se ha involucrado en los temas que ni los mismos políticos quieren tratar para revertir esta situación de incumplimiento constitucional.

En un primer análisis del artículo, se infiere del perjuicio que se viene originando como consecuencia de la falta de reglamentación de un sector como el económico que viene afectándose. No queda lo suficientemente claro, sobre los motivos o razones que han existido y que existen para no reglamentar las leyes.

En ese orden de ideas, presumir situaciones en la que no se tiene claro que motivos existirían para no reglamentar, haría menos responsables a quiénes en su momento debieron cumplir el mandato constitucional debería cumplirse.

No existe ley perfecta y la ley como tal puede contener errores que hacen inviable su reglamentación, la voluntad de reglamentar las leyes, es lo que más se acerca a esa falta por años. Cabe recordar que, las iniciativas legislativas contienen un

párrafo sobre el análisis costo-beneficio y que también han sido objeto de muchas observaciones por especialistas en el análisis económico del derecho.

Gutierrez I (2015) al igual que en el artículo anterior, pero esta vez por medio de la página electrónica de Legis.pe asumiendo una posición docente, en el artículo se procura alertarnos sobre lo que nuestra Constitución ha prescrito, llegando a determinar lo siguiente:

“Que, el artículo 109 de la Constitución establece que las leyes deben ser cumplidas desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial. Advierte adicionalmente que muchas de estas leyes aprobadas por el Congreso requieren ser reglamentadas para su correcta aplicación, ya que la vigencia de las leyes queda supeditada a la aprobación de los reglamentos”.

Tal como lo analiza el artículo, la *potestad reglamentaria* es un mandato constitucional del que goza el presidente de la República que representa al Poder Ejecutivo. Esta potestad en la práctica, es delegada a los ministros del sector, de acuerdo al tema que trate la ley, para que se cumpla con reglamentarla.

El artículo de referencia, no hace más que reforzar la idea de que ante tantos incumplimientos por reglamentar, son necesarias las medidas coercitivas, correctivas y sancionadoras dirigidas a los responsables del sector.

Debe contribuir a reducir este déficit de leyes al no poder aplicarse debidamente, nos referimos específicamente a los ministros de los sectores involucrados.

Por otro lado, el Congreso de la República, viene dejando por más de diez años, un efectivo control parlamentario de leyes que se han dejado de reglamentar, no es suficiente llevar una estadística que ha resultado a la larga una mera referencia, teniendo en cuenta su rol fiscalizador en el marco del control político que no lo viene ejerciendo en esta parte.

Los acontecimientos políticos de los últimos años, en la que vemos como la clase política se ha encaminado a un desprestigio total, no debe concentrar al Congreso de la República a que se dedique únicamente a la interpelación de ministros, investigaciones y otros de carácter coyuntural, está obligado con todas las funciones que constitucionalmente se han establecido.

Si bien es por todo conocido que los actos de corrupción se han extendido al mismo Poder Legislativo y a todos los niveles de gobierno, llámese central, regional y local.

La Ley (2014); es una página jurídica en versión digital que, diariamente produce un sin número de artículos de las diferentes especialidades del Derecho, en uno de sus artículos titulado “Presidente incumple mandato constitucional de reglamentar las leyes” que es producto de un informe elaborado entre el 2012-2013, determinó que de cincuenta y ocho normas que requerían ser reglamentadas, solo diez de ellas se reglamentaron, prácticamente el 75% quedaron sin reglamentarse, originando la falta de la debida aplicabilidad de las mismas, pese a la vigencia de las leyes.

El informe señala además que el presidente de la República es el garante para la promulgación de la ley, porque así lo determina la Constitución, no reglamentarla es producto de la omisión del presidente que impide que la norma se aplique. Ante la promulgación de una ley, el Estado debe facilitar por medio de otra norma administrativa, su implementación para que esté adecuadamente adaptada a nuestro ordenamiento jurídico.

Se vuelve a enfatizar que no se cumple con lo que consagra el artículo 118 inciso 8 de nuestra Constitución, convirtiéndose en leyes no autoaplicativas, siendo de por sí ya un problema.

Estamos frente a un permanente quebrantamiento del Estado de Derecho, que es el modelo de orden para toda nación democrática, que, bajo el imperio de las leyes y las instituciones competentes, integran parte de un sistema que se rige por la Constitución como madre de todas las leyes.

Las leyes son las bases jurídicas por medio de las cuales las autoridades como funcionarios del Estado, se someten a disposiciones legales de obligatorio cumplimiento, además está añadir que la sociedad en su conjunto también.

Cuando nos referimos a las autoridades y funcionarios, hay que ser enfáticos ya que estamos ante ciudadanos en quiénes estamos confiando nuestra representación y decisiones, pero la investigación viene demostrando que los gobiernos que han ido sucediéndose uno tras otro desde el año 2001 a la actualidad, han mantenido una línea o conducta homogénea de incumplimiento constitucional al no avocarse a reglamentar las leyes.

La República (2017); uno de los diarios de mayor circulación, por medio de la sección sociedad, titula en uno de sus artículos *“Leyes que son letra muerta por falta de reglamentación”* hace una serie de precisiones como por ejemplo que, las leyes cumpliendo una función importante no se aplican, para ello pone como ejemplo la ley en la que se dispone incorporar a los mayores de diecisiete años como parte de la población asegurada en el Sistema Integrado de Salud (**SIS**), pero que ello no se aplica.

Desde el año 2005 se encuentra vigente la Ley 28588 que dispone integrar en el **SIS**, a las personas mayores de diecisiete años que se encuentren en situación de pobreza extrema, para dicho fin se le otorgó al Ejecutivo un plazo de sesenta días para reglamentar la norma.

Medio centenar de normas creadas y dirigidas para favorecer a la población, no se pueden ejecutar por la falta de reglamentación. Hace notar una información muy importante, señalando que en un reporte de la comisión dictaminadora (del legislativo) a la que no identifica, precisa que tanto el Congreso como el Ejecutivo dictan leyes, y como sabemos, la reglamentación es dada mediante Decreto Supremo teniendo en cuenta que, dependiendo del tipo de norma, corresponderá al sector competente reglamentarla.

No cabe duda alguna que nos encontramos en un escenario de incumplimientos constitucionales, que las responsabilidades de los dos principales poderes del Estado Ejecutivo – Legislativo, vienen soportando un mayúsculo problema que se caracteriza por ser un pasivo que con el transcurrir de estos últimos años, ninguno de los poderes mencionados ha dado solución.

1.1.1.Marco Teórico

Corresponde a partir del marco teórico como parte estructural de la investigación, clarificar las fuentes base, con la finalidad de concatenar las teorías que sustentan la propuesta, se ha desarrollado las revisiones y extractado los antecedentes normativos, doctrina o jurisprudencia, que van dirigidos a explicar el fenómeno o problema planteado. De la misma forma las investigaciones que se relacionan con la falta de reglamentación y control político, como responsabilidades tanto del Ejecutivo como del Legislativo.

Se ha considerado de manera especial y por relevancia, la selección de fuentes de investigación que se relacionan con el Derecho Parlamentario, como parte del Derecho Constitucional, ya que la investigación desde la forma y fondo es congruente con la propuesta atípica dentro de la investigación científica jurídica, por lo que se pone a disposición, el siguiente desarrollo:

1.1.1.1. Antecedentes de la Investigación

1.1.1.1.1. Antecedentes Nacionales

Martel (2017) “Facultades legislativas alteran el orden constitucional” tesis para optar el título de abogado – Universidad de Huánuco; seleccionar esta tesis tiene sentido fundamental para la presente investigación. El control parlamentario tiene su basamento en las columnas constitucionales que la Carta Magna le faculta al Poder Legislativo. El investigador sostiene en una parte del marco teórico lo que

dijo el profesor Ortecho Villena sobre la inviolabilidad de la Constitución relacionándolo con el principio de la supremacía constitucional.

Enfatiza que la Constitución es inviolable, es decir, que para el citado autor esto significa que jurídicamente es imposible que la norma fundamental sea desconocida, cambiada o reemplazada por corrientes que no nazcan del poder constituyente en donde identificamos a personas que manifiestan la expresión mayoritaria del soberano (el pueblo).

Esta acotación, es un fundamento que avala la presente investigación en el sentido que, no se puede ignorar o desconocer la Constitución.

De acuerdo al párrafo precedente, no cumplir con la potestad de reglamentar las leyes, es una clara muestra de desacato e incumplimiento a la Constitución, de algún modo es desconocer parte de su integridad.

Preliminarmente, este fundamento sostiene la identificación del problema planteado en la investigación. Reglamentar las leyes que es cómo se prescribe en muchas de ellas, es un mandato constitucional que debe cumplirse dentro de la potestad de la que goza el presidente de la República.

El control político, como estructura esencial del ordenamiento jurídico se manifiesta y comprueba la democratización del poder cuyas responsabilidades conforme a la razón están distribuidas en un Estado constitucional. El ejercicio del control político con características de observación, atención, indagación y fiscalización posibilita limitaciones a los excesos de Leviatán.

Thomas Hobbes (1588-1679) Filósofo inglés de mucha influencia cuya vida transcurre inmersa en sucesivas guerras civiles en Inglaterra. Defensor radical del Absolutismo, sostenía que la soberanía residía única y exclusivamente en el monarca por lo que todo el poder se centraba en una sola persona. Por medio de su obra *Leviatán, o la materia, forma y poder de una República Eclesiástica o Civil* proponía una serie de argumentos que caracterizaban a una República sólida y eficiente respecto al poder, que la única fortaleza que le daba al Estado, solo era posible mediante la monarquía absoluta.

Para Hobbes, el Estado-Leviatán debe inspirar temor y admiración, es una figura cuya creación tenía como finalidad la protección del pueblo como parte de una República, renunciando a determinados derechos a cambio de otros de semejanza a un contrato social.

En el presente siglo XXI queda por conjeturar las formas en que los Estados Nacionales han asumido teóricamente constituyéndose en verdaderos antros de terror, que lejos de dar protección al hombre suprimen sus libertades individuales básicas en el mundo.

Zegarra (2016) “La responsabilidad política de los altos funcionarios del Estado” tesis para optar el grado de Maestro en Derecho con mención en Derecho Constitucional y Administrativo – Universidad Nacional de Trujillo; la investigación desarrollada por el investigador, se ha seleccionado porque el problema principal que ha planteado el autor, tiene que ver con las responsabilidades políticas de los funcionarios del Estado. El capítulo III de la tesis materia de análisis, ha desarrollado el antejuicio político y la inhabilitación política.

El efecto de ejercer la potestad punitiva del Estado, requiere establecer barreras a un poder excepcional y unitario que radica en la cabeza de las autoridades del Estado, esto requiere el empleo de medios para prevenir, corregir y reprimir los

ilícitos penales o administrativos que están contenidos en el derecho penal o el administrativo sancionador.

La responsabilidad funcional es una institución jurídica que, cruza todas las ramas del derecho, ya sea por resarcir desde el punto de vista del patrimonio los daños que se ha causado, o en la imposición de sanciones penales o administrativas.

Se afirma que, la responsabilidad se manifiesta en el escenario político, administrativo y jurisdiccional, intrínsecamente relacionado con la potestad sancionadora que los tres poderes del Estado ejercen, llámese Legislativo, Ejecutivo y Judicial, debe entenderse que el dolo o la culpa causan daño a un particular o al Estado.

Por interés de la investigación, centramos el tema a partir de este momento en la parte que la fuente desarrolla, en el ámbito de la responsabilidad política, precisando que, de acuerdo a nuestras leyes, los altos funcionarios del Estado están obligados a responder ante el parlamento, por sus actos de gobierno y están sujetos al antejuicio político y al juicio político sujeto al procedimiento de acusación constitucional.

El autor establece tres formas de control parlamentario desde su naturaleza: a) la teoría estricta, que no existe control que no se sancione, el control solo existe si viene de la mano de la sanción; b) la teoría amplia, no contempla ninguna sanción, más bien actúa como garante de la acción; y c) la teoría de la polivalencia funcional, por el que todos los procedimientos parlamentarios ejercen control, no hay nada específico.

Es menester precisar que tanto la teoría estricta como la amplia, no forman parte de nuestro ordenamiento jurídico. Para el caso de la teoría estricta se afirma que el

concepto de control no se puede aplicar a un determinado ámbito, conclusiones de escenario distinto respecto a regímenes presidencialistas. En lo concerniente a la teoría amplia, es indiferente con el significado real de control político en la actualidad.

Por lo anteriormente acotado, es evidente que las incongruencias de las teorías jurídicas antes referidas, allanó el camino para que surja la teoría de la polivalencia funcional, a la que se le reconoce relevancia porque crea del concepto de control, un concepto que se aplica de forma general sobre cimientos de elementos constitutivos que se evidencian y manifiestan ante la realidad, a diferencias de las otras dos teorías.

Para el investigador Zegarra, la tesis de la polivalencia funcional, es la que desarrolla adecuadamente la naturaleza del control parlamentario al considerarlo como un elemento válido que tiene presencia en todas las diligencias parlamentarias.

Villavicencio (2014) “El control político en el Congreso de la República. Las comisiones investigadoras” tesis para optar el grado académico de Magister en Derecho Constitucional – Pontificia Universidad Católica del Perú; establece que, desde el punto de vista histórico, el control parlamentario adopta importancia a partir del siglo XVI, que coincide con el origen del parlamento vinculando su función para restarle prerrogativas al rey básicamente en el campo presupuestario. Un siglo después, nacen como producto de las circunstancias examinadas, los frenos recíprocos y controles recíprocos que se aplicaron a los principales protagonistas en poder sucinta referencia histórica que el control parlamentario tiene bases históricas y que con el transcurso de los años se ha ido modificando e instrumentando para su aplicación.

La acción de control, es un aval imprescindible de transparencia para todos los actos gubernamentales. Sus efectos cuando se pone en marcha lo podemos hallar cuando el gobierno de turno y el resto del aparato estatal gestionan sus actividades.

La autora ha determinado que las comisiones investigadoras forman parte de las herramientas de defensa de la institucionalidad, porque allana el camino para que el representado se involucre en el control de la cosa pública.

Establece de la misma manera cuales son las formas que asume el control, para lo cual cita a Loewenstein indicando que una de las formas es: a) sobre qué base se distribuye el poder, para entenderlo trata de decir que la necesidad de adoptar acuerdos requiere la participación de dos o más detentadores del poder para deshacer los actos de otro detentador.

También se alude a Montero Gilbert y García Mocillo quienes sostienen que el parlamento es el lazo que actúa como mediador entre el soberano y el gobierno, ya que puede poner en marcha el control de manera constante.

Si bien la función de legislar no es la única que cumple el parlamento como fue en sus inicios, ejerce la de representar al convertirse en el fiscalizador de todos los actos y actividades del gobierno, privilegiando la defensa de los derechos, intereses y aspiraciones de la Sociedad en su conjunto, para eso debe considerar distintos mecanismos.

El control parlamentario es potestativo y en relación a su propia naturaleza es de oportunidad, que se encamina a través de distintos mecanismos para comprobar el conjunto de tareas del poder ejecutivo y a cerciorar si las necesidades o condiciones son los establecidos por el Parlamento.

La facultad de control parlamentario incide directamente en la limitación para evitar o motivar el ejercicio del poder, limitar el uso del poder garantizando el equilibrio del mismo va a allanar la efectiva implementación de controles posteriores.

Pérez (2013) “La influencia de los medios de comunicación en la formación de las comisiones investigación parlamentaria durante el período 2001-2011” tesis para optar el grado de Magister en Ciencia Política con mención en Política comparada – Pontificia Universidad Católica del Perú; afirma que existen parlamentos como si fuesen máquinas que producen miles de leyes. Da a conocer que las estadísticas son lo que podría llamarse “El valor agregado del congresista” y por qué, porque se expiden también muchos informes estadísticos de productividad, es decir; la mayor cantidad de iniciativas legislativas presentadas y la cantidad de cuantos dictámenes se han aprobado de esas mismas iniciativas. Todo indica que solo importa cantidad y no calidad, como si fuese la única función del Parlamento.

Se entiende también que la función de representación paso a ser una prioridad dentro de la “función parlamentaria”, cuando se implementó la semana de representación, pero aun así no se compara con la función de legislar y menos con la de control político que es la más relegada de todas las funciones.

Cuando desarrolla en la tesis “La función de Control Parlamentario” precisa enfáticamente que son varios los parlamentos que se han convertido en fábricas productoras de leyes. Si bien generaliza cuando dice “Parlamentos” se entiende conforme avanza el análisis de su investigación, que recalca finalmente en el parlamento peruano, dejando en evidencia que la mayor relevancia y preocupación de los parlamentarios es mostrar estadísticas, esto es como una carrera de quién hace más, no se evidencia sobre la calidad de las propuestas legislativas.

Ha determinado que la función legislativa, se encuentra por encima de las funciones de representación y control parlamentario, que mantener la imagen del Congreso está asociado a enganchar a la población produciendo leyes al destajo.

Por otro lado, existen más de treinta mil leyes sin tomar en cuenta que las normas también producen en los otros niveles del Estado (regional y local). Dedicar tres semanas de cuatro a sesionar para debatir y aprobar dictámenes o leyes, solo dejando una semana para la función de representación, y que no tiene los resultados que se esperan, convirtiéndose en ejercicio rutinario de viaje semanal, por lo que no queda el espacio para la función de control parlamentario.

A manera de conclusión parcial, respecto a la investigación del tesista, diremos que, no se puede medir estadísticamente la función de control parlamentario como si sucede hacerse con la función legislativa.

León (2005) “Los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional peruano” tesis para optar el título de abogado – Universidad Nacional Mayor De San Marcos; el aporte académico del autor constituye una herramienta muy importante para los intereses de la presente investigación, ya que la fuente bibliográfica de consulta se soporta en especialistas sobre la materia del ámbito nacional e internacional.

Define que el control más importante para el control del poder, es el control parlamentario inmerso en las relaciones que se da entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo. Todo indica que no existe consenso para entender qué significa el control parlamentario, y cuál es su naturaleza jurídica o política.

Determinar su naturaleza es importante, porque ya sea de naturaleza jurídica o política, tiene consecuencias generadoras que se presentan en la eficacia y desempeño de las herramientas utilizadas para concreción del control.

Según el análisis del autor, se siente seguro de haber determinado la importancia de la naturaleza del control parlamentario, pero para precisar no es suficiente con discutir las bases teóricas, se debe tener presente la práctica parlamentaria.

Esto conlleva a tener claro el contenido y alcance del Principio de división de poderes, que es lo que vincula al control parlamentario. El principio de división de poderes, ha dejado de ser el garante del equilibrio entre grupos o poderes sociales, en la actualidad es garante de la libertad y que a pesar de seguir viviendo en el tiempo con dificultades, la democracia evita la concentración del poder y crea un sistema con controles recíprocos.

En tanto existan adecuados controles recíprocos de quiénes ejercen el poder, el principio de división de poderes ha garantizado y garantiza la libertad de las personas y la democracia misma. Cuando alude al principio de división de poderes, se está refiriendo a los frenos y contrapesos siempre que implique la distribución de potestades y competencias.

Es innegable aceptar que en las democracias constitucionales no existen poderes absolutos, salvo que estén referidos al control de los poderes de lo que opinan los ciudadanos, visto de esta manera, esto es realizable desde el control jurisdiccional, político o social. Entre la diversidad mencionada, tradicionalmente el control del Parlamento es quien ejerce sus prerrogativas orientadas a las actividades del gobierno desplazando a la función legislativa.

Los instrumentos de control solo pueden cumplir su función, si son eficientes y estén en vigencia. Sin embargo, el control parlamentario atraviesa una crisis al encontrarse limitado en su eficacia, ya que el Ejecutivo tiene libertad en la que no se puede intervenir según Aragón Reyes.

En comparación al control jurisdiccional o social, que funcionan de manera eficiente, el control parlamentario está ausente de eficiencia. El solo hecho de que falle el control parlamentario, así se muestren los otros controles en mención, preocupa porque se refiere al control líder de los otros controles.

También se vienen presentando desde hace varios años la discusión sobre quién recae.

1.1.1.1.2. Antecedentes Internacionales

Valdez (2013) “El Derecho Parlamentario y la Realidad Jurídico Legislativa en Nicaragua” tesis para optar el grado académico de magíster en Derecho Parlamentario” se puede inferir que el autor ha tratado centrar como objetivo central, la importancia de describir y desarrollar lo que es el Derecho Parlamentario en su país, no sólo por la trascendencia sino por la dimensión que representa.

Que, bajo la soberanía parlamentaria de Nicaragua, el poder legislativo tiene absoluta soberanía por encima de otras instituciones del Estado, sea ejecutiva, judicial o electoral. Destacando de igual manera el rol fundamental del órgano legislativo para promover y aprobar leyes que faciliten la transparencia en la gestión pública.

Destaca a la vez que el Poder Legislativo garantiza el Estado de Derecho, el poder y la actividad del Estado al estar reguladas por el derecho. Que la Asamblea Nacional al ejercer mecanismos de control político y administrativo, desarrolla el rol de ente contralor, para la buena marcha de la gobernabilidad democrática.

Añade además que sería imposible tener instituciones sólidas, sino fuese por las funciones que se le ha asignado mediante la Carta Magna y los instrumentos para lograrlos, y entre ellas como las más importantes, las leyes. Al elegir y seleccionar la tesis antes referida, se consideró por conveniente que, debía formar parte del marco teórico de la investigación desarrollada por el autor.

Ha tratado de prestigiar y realzar la existencia del Derecho Parlamentario por medio de su Asamblea Nacional, como la expresión máxima de representación del pueblo en su país.

Hace un reconocimiento a una de las principales funciones que es la de elaborar leyes, como medios reguladores de las conductas de sus habitantes, es aquí en donde hago un paralelo para afirmar que el Poder Legislativo tiene una alta responsabilidad por su rol legislador y que el compromiso emana de la misma Constitución. Accionar los mecanismos de control, busca que la gobernabilidad destaque por líneas democráticas. Su rol fiscalizador es muy importante, ya que por medio de los controles que ejerce respecto a otras instituciones, las fortalece y hace migrar a la población credibilidad. La existencia de la institución parlamentaria, asegura el valor agregado de otros entes estatales.

Hernández (2008) “La dimensión constitucional del principio de conexidad en el procedimiento legislativo” tesis para optar el título de Licenciado en Derecho - Universidad de Costa Rica; en el desarrollo de la investigación da a conocer que existen principios de orden constitucional que deben respetarse para la formación de una ley, por ello se creó en el caso de su país, la Sala Constitucional la misma que realiza una función de control para aquella iniciativa legislativa que se engarza dependiendo de un proceso de aprobación en tiempo reducido o ampliado, cuya utilidad se ve reflejado al obstaculizar la intención de expedir una ley sin el debido estudio.

El iter parlamentario es un proceso obligatorio que debe cumplirse para la dación de leyes, al parecer esta situación resulta una traba burocrática para los legisladores costarricenses, pareciera que el cumplimiento de las normas reguladoras de estos procesos resulta ser inconvenientes para los legisladores.

La oportuna creación de la Sala Constitucional ha consolidado el *principio de división de poderes*, ante la existencia y acción de los pesos y contrapesos del sistema que son supervisados por dicha sala.

El recorrido por medio de una concienzuda reflexión, inherente a situaciones o hechos que se relacionan imaginariamente en torno a un proyecto de ley, son puestos a disposición como parte central de la discusión de una real iniciativa legislativa, que, en el campo del debate parlamentario, sufre cambios como parte de las inquietudes propias de los legisladores.

La Carta Magna costarricense, definió que la iniciativa legislativa no es competencia exclusiva del Poder Legislativo, sino que se compartirá dicha facultad con el Poder Ejecutivo, con lo cual se le reconoce como colegislador.

Para empoderar lo que se ha consagrado constitucionalmente, el Alto tribunal Constitucional de Costa Rica resolvió lo siguiente:

“Que la Constitución Política ha previsto que el gobierno al reunir una serie de características como la de ser popular, representativo, participativo, alternativo y responsable, ejerce por medio de los tres Poderes independientes, que con actos recíprocos se obligan constitucionalmente a materializar la voluntad estatal. Que la producción legislativa, es el resultado de la potestad de constitucional de legislar que se le otorga al Poder Legislativo. Para que la producción sea eficaz, requiere la participación del Poder Ejecutivo en la etapa previa a convertirse en ley, para poder perfeccionarla e integrarla y de esa manera lograr la eficacia una vez puesta en vigencia”.

Se puede inferir de lo antes descrito que, la fuente internacional a la que se ha acudido, demuestra una vez más cuál es el vínculo y responsabilidad que existe al expedir normas. El precedente no hace más que confirmar que para que una ley alcance su eficacia en el ordenamiento jurídico, requiere el concurso de los dos principales poderes del Estado, Legislativo-Ejecutivo lo que significa ser calificados como colegisladores, dando origen a grandes responsabilidades, y que en muchos actos de gobierno se ha constatado el incumplimiento de la norma fundamental, en su estructura legal ha sido establecido por voluntad del soberano, es decir en otras palabras, el pueblo.

Cuando el Alto Tribunal Constitucional enfatiza sobre la integración de la ley, hace referencia a la fase en la que ésta alcanza su eficacia, para lo cual debió haber cumplido con tres pasos adicionales como: la sanción, promulgación y publicación de la norma, al haberse cumplido estos pasos, la ley será de obligatorio cumplimiento.

Cabe agregar que, cumplido los pasos antes mencionados, la ley ya tiene existencia y validez formal. El Poder Ejecutivo que tiene a cargo la sanción de la ley, que consiste en la aceptación de la propuesta aprobada, dispone de un plazo para sancionarla. Qué se entiende por sanción, a la manifestación de voluntad del gobierno que acepta que un proyecto aprobado por el Poder Legislativo, se convierta en ley.

El investigador acota seguidamente al veto, que es otras de las prerrogativas de la que goza el Poder Ejecutivo, para hacer conocer su disconformidad con la propuesta legislativa aprobada, ya sea porque obedezca a situaciones de oportunidad o de inconstitucionalidad.

En el escenario político costarricense, el veto no contiene esencia legislativa, por el contrario, es un acto de naturaleza política.

Por otro lado, el control constitucional no ha sido una acción prioritaria dentro de las funciones de los entes jurisdiccionales, solo era accesorio a la función del Alto Tribunal, por lo que no tenía relevancia en los actos de control.

Asimismo, para la declaración de constitucionalidad, se necesitaba alcanzar las dos terceras partes de los magistrados, con lo cual la lucha por tratar de declarar la inconstitucionalidad de una norma, tenía el camino muy difícil de recorrerlo, resultando un insignificante control constitucional.

Cubillo (2001) “Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en Costa Rica: El análisis de la administración Figueres (1994-1998)” tesis para optar el grado de Magister en Ciencias Políticas – Universidad Internacional de

Andalucía; el investigador quien presenta una pormenorizada investigación en el campo del Derecho Constitucional, se ha basado en el periodo gubernamental del expresidente costarricense José Figueres Ferrer. Los antecedentes y anales históricos de su propia investigación lo han guiado para establecer como propósito general, el análisis de los rasgos institucionales que caracterizan las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

En el proceso de elaboración de leyes, el Ejecutivo interviene por lo general definiendo y organizando la agenda sobre las políticas que llevaran a su realización. Cuando se trata de sistemas presidenciales, por medio de la potestad del Presidente se presentan proyectos de ley o vetan leyes sancionadas por el Congreso. Producir leyes bajo el régimen democrático da origen a un juego interinstitucional de prerrogativas legislativas compartidas que se convierte en el equilibrio entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo.

La permanente y continua corriente de críticas es una situación que ha recibido el presidencialismo en Latinoamérica, creándose estratégicamente la forma de cómo mantener el apoyo del Congreso para las propuestas legislativas del gobernante en funciones y que en muchos de los casos estos pactos políticos de ambos poderes, carecen de estabilidad porque las alianzas con otros grupos representativos no están armonizadas con el contenido de las políticas del Ejecutivo.

El autor se apoya en la contribución de Leslie Bethell, quien sostiene que: *“la vía para la reestructuración del presidencialismo, radica en determinar puntualmente las diversas competencias y procedimientos de elección del Ejecutivo y Legislativo para aplacar la pugna entre ambos”*.

Además, establece que, en parte de nuestra región y en base a unos estudios, se ha determinado que los legislativos se han caracterizado por ser democracias delegativas.

Se precisa de igual forma que la fortaleza que ha ido obteniendo el Ejecutivo, lo ha convertido en un poder preponderante respecto al Legislativo, razón por la que se

ha convertido en un poder delegativo, en donde el equilibrio de poderes no es como la doctrina lo definido.

A consecuencia de una larga trayectoria democrática, el sistema político costarricense, ha adoptado el presidencialismo atenuado. No obstante, la Asamblea Legislativa ha obtenido poder pese a que el Ejecutivo pueda apoyarse en mayorías calificadas y tengo expedito la potestad y derecho de iniciativa legislativa.

La Asamblea Legislativa ejerce una limitación auténtica del poder al Ejecutivo, inclusive si solo tuviera una oposición minoritaria, pese a todo el Presidente no solo ostenta poderes, sino también injerencia en distintos escenarios del proceso político.

A mayor abundamiento, dado los antecedentes que precedieron a la guerra civil de 1948 en Costa Rica, los constituyentes preocupados porque el Legislativo como el Ejecutivo eran seriamente cuestionados, decidieron mejorar la Constitución del 49 tomando en cuenta los frenos y contrapesos sobre el control del gobierno, atenuando al presidencialismo como garantía de poder entre los dos principales poderes del Estado.

Dicho de otra manera, el régimen presidencial democrático, paso hacer unipersonal que solo ostenta el presidente, a otro compartido con sus ministros.

En cuanto al Legislativo se incorporó la potestad de control político sobre el Ejecutivo, creándose como órgano auxiliar del Legislativo la Contraloría General de la República con independencia.

La Constitución también estableció la descentralización del poder político a otros órganos, incluyendo a las municipalidades como otro nivel del gobierno inferior al Ejecutivo.

Villegas (2006) “Análisis de la estructura organizacional de las comisiones en el Congreso de la República de Guatemala y sus efectos en la agenda parlamentaria”

tesis para optar el título de Licenciada en Ciencias Jurídicas y Sociales – Universidad de San Carlos de Guatemala; la investigación sometida a análisis propone determinar, precisar y establecer que se entiende por bancada, representación y la relevancia para entender la agenda parlamentaria. Estos tres aspectos no son ajenos a todo lo que involucra al Derecho Parlamentario y ahí recaen las razones por la que se ha decidido utilizar el presente informe como fuente bibliográfica.

Para la teoría política ha sido imposible clasificar las formas de gobierno, pese a que existen una variedad pero que ninguna de ellas ha sido aceptada. Un claro ejemplo se recoge de la diversidad de formas que existen indistintamente en muchos países. A esto habría que agregarle el surgimiento de nuevos Estados con permanentes cambios alejándolos desde las formas primigenias.

Platón estableció tres formas de gobierno con sus propias características, siendo la monarquía identificada con la sabiduría, la aristocracia con el valor y la democracia con la templanza. Se entiende que son virtudes que las caracterizaban y que estas formas no se podrían dar sin los propios hombres.

En lo concerniente al sistema o regímenes políticos, actualmente se les conoce como tipos de gobierno, que con el transcurso del tiempo se han enraizado de diversas formas en la democracia constitucional. Estos regímenes se llevan a cabo por lo general, ante la conexión entre el Legislativo y Ejecutivo, en ese aspecto se da a conocer de manera sucinta lo siguiente:

Régimen parlamentario. - Es un sistema de representación proporcional, derivado de una elección por sufragio universal, y que representan diversas zonas de un territorio. Se configura a través de una *Asamblea* que puede ser unicameral o bicameral (comúnmente conocidas) y que, al interior de ellas como consecuencia de las deliberaciones, discusiones, debates o sustentaciones, se logran las normas base para regir y ordenar la convivencia de los ciudadanos puesto a disposición del ordenamiento jurídico. Este régimen ejerce una serie de facultades y entre ellas tenemos una de las más importantes como la de control político al gobierno.

Régimen semiparlamentario. - Es de matiz parlamentario y que coexiste al lado de la imagen de un Jefe de Estado, elegido por elección popular y que debe alcanzar mayoría absoluta. El presidente gana poder al atribuírsele la potestad de elegir al primer ministro, quién hace las veces de un controlador o mediador político entre el presidente y el parlamento.

Régimen presidencialista. - Históricamente se sabe que por primera vez se estableció en los Estados Unidos de América por los federalistas por medio de la carta magna en septiembre de 1787 y luego se le hicieron modificaciones. Es más antiguo que el sistema parlamentario y trajo como consecuencia el fin de la monarquía, en tanto que el parlamento interviene como instancia legislativa en el proceso político.

El presidencialismo preserva la separación de poderes, equilibrio, autonomía e independencia con relación al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial y todo aquello que los relaciona. El presidente y la asamblea legislativa se encuentran en un plano de igualdad y equilibrio mutuo.

El Ejecutivo mayormente tiene una doble estructura conformado por el jefe de Estado y jefe de gobierno. Recae en el primer ministro la responsabilidad política ante el parlamento, esto quiere decir que el parlamento puede destituir a todo el gabinete, a ministros, sea por la vía del voto de censura o desconfianza.

Para el autor de la tesis bajo análisis, destaca que la flexibilidad en el proceso político lo da el parlamentarismo, mientras que el presidencialismo es rígido.

Régimen semipresidencialista. - Originario de Latinoamérica y se ha identificado la existencia de un número importante de países bajo éste sistema, el Presidente de la República, hace las veces de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno, no puede tomar decisiones de manera unilateral si no cuenta con la aprobación del consejo de ministros que él mismo ha elegido.

Es evidentemente un híbrido del parlamentarismo con el presidencialismo y en Sudamérica se rigen bajo este sistema se puede mencionar a Argentina, Bolivia y Perú.

¿Qué aporta el semipresidencialista con relación al *Derecho Parlamentario*? Que al igual que el derecho consuetudinario, se rige por normas y reglas que se fundamentan en precedentes. Es la regla que impera en todo órgano de deliberaciones que pretende la modificación, discusión y decisión sobre las iniciativas legislativas y que las acciones se ciñen a la vez a determinados principios. Menciona algunos principios como fundamentales, que sin ellos la formulación de propuestas normativas carecerían de validez, como el:

Principio de legitimidad; se caracteriza por las facultades y potestades que han de gozar los parlamentarios siempre que hayan alcanzado poder y autoridad siempre que correspondan a sus atribuciones como legisladores que emanan por el cargo de representación popular previa a elecciones libres y democráticas.

Principio de unanimidad y de consenso; debe ser el resultado de las decisiones y que se adoptan logrando que el colegiado parlamentario, de forma consensuada en reunión, antes o después de esta, no se considera ni válida ni lícita.

Principio de participación; que guarda relación con la debida notificación, asegurando la asistencia y participación de los legisladores. Aplica para todos aquellos con derecho de participación previo conocimiento de la agenda con fecha, día y hora de manera clara.

Principio de veracidad; la rigurosidad con el quórum es importante porque asegura la aprobación de lo que se acuerde, por medio de este presupuesto se asegura la representación de la colectividad ante la presencia de los legisladores.

Principio de colectividad; es una garantía para la representados que los parlamentarios tengan claro que los temas sometidos a votación, ya sea para aprobar o rechazar las propuestas, implica estar debidamente informados.

Principio de discusión y deliberación; es indesligable que el legislador al momento de decidir, ha tenido la oportunidad de debatir o discutir la materia de una probable o no aprobación de la iniciativa puesta en agenda.

Principio de decisión y votación; se materializa la decisión al momento de votar, no existen los supuestos como algo relativo o calculador, solo para que surta efecto la decisión, ha de votarse. La aprobación de una propuesta, debe hacerse mínimamente con la mayoría de los presentes, pero ha de tener en consideración que para asuntos de especial relevancia no es suficiente que sea la mayoría, sino que sobrepase en los casos de modificaciones constitucionales.

Principio de responsabilidad y transparencia de actuaciones. - bajo ninguna circunstancia la formulación y aprobación de una propuesta legislativa que tenga el camino allanado para convertirse en ley, se hará por medio de situaciones o hechos que deliberadamente causen daño o perjuicios a otras personas.

Principio de no contradicción. - es muy importante en el sentido de que al tomar decisiones, éstas no pueden colisionar con las leyes, normas o decisiones de autoridad de alta jerarquía en plena vigencia.

El autor de la presente investigación (tesis) afirma que, la fuente formal y fundamental del derecho se debe a la importancia de la legislación, para lo cual la formulación de normas jurídicas de un país debe ser de tal responsabilidad que no deben contravenir preceptos constitucionales, pueda modificarse con celeridad y adecuarse a las exigencias de la vida actual

1.1.1.2. Bases Teóricas de las Categorías

1.1.1.2.1. Bases Legales

Constitución Política del Perú.

Artículo 118°: Corresponde al Presidente de la República:

1. Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

(...)

8. Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

El punto neurálgico de la presente investigación se ha apoyado en la necesidad de que el Poder Ejecutivo representado por el Presidente de la República, cumpla con el mandato constitucional de acuerdo al artículo precitado mediante el cual debe ejercer la potestad de reglamentar las leyes que así lo requieran el cuerpo jurídico.

Se tiene conocimiento que toda ley sigue una secuencia lógica ordenada, su nacimiento en un Estado Constitucional emana del Primer Poder llamado Poder Legislativo, en donde se discute y aprueba las diversas propuestas legislativas que presentan los legisladores, así como también lo propone el Poder Ejecutivo vía facultades delegadas.

Para el extinto constitucionalista Chirinos Soto respecto a la reglamentación de las normas para una mejor aplicación, sostenía que, “la Constitución establece que el presidente está autorizado a cumplir con una de sus potestades constitucionales, es decir, reglamentar las leyes sin transgredir ni modificar su contenido, para lo cual diferenció dicha potestad en dos escenarios: a) la facultad de reglamentar leyes preexistentes y b) la dación de decretos y resoluciones siendo normas de menor rango que las leyes que expide el congreso”.

Debe quedar claro que no todas las leyes deben reglamentarse, así como que no todas requieren ser reglamentadas. Independientemente de lo acotado se sabe que, tanto en el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial, han dejado de cumplir la ley o de hacer efectiva las sanciones, amparándose en que no era posible hacer cumplir la ley por la falta de reglamentación.

Ley 29158 – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Artículo I Principio de legalidad. - 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 están conferidas.

Artículo 1.- Objeto de la Ley. – La presente Ley Orgánica establece los principios y las normas básicas de organización competencias y funciones del Poder Ejecutivo, como parte del Gobierno Nacional; las funciones, atribuciones y facultades legales del Presidente de la República y del Consejo de Ministros (...).

Artículo 6.- Funciones del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones:

1. *Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento.*

(...).

Artículo 8.- Funciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República, el ejercicio de las siguientes funciones:

1. En su calidad de Jefe de Estado:
 - a) Cumplir y hacer cumplir la Constitución Política del Perú, los tratados, leyes y demás disposiciones legales.

(...).

2. En su calidad de Jefe del Poder Ejecutivo:

(...).

c) Observar o promulgar leyes aprobadas por el Congreso de la República.

d) (...).

e) Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.

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, 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.

4. (...).

Artículo 25.- Ministros de Estado

(...)

Corresponden a los Ministros de Estado las siguientes funciones:

(...)

7. Refrendar los actos presidenciales que atañen a su Ministerio.

Seis artículos han sido considerados pertinentes por parte del autor, apelando a la Ley 29158 – “Ley Orgánica del Poder Ejecutivo” más conocida como la LOPE, cuyo cuerpo jurídico, de manera indubitable, establece las responsabilidades de autoridades, funcionarios y servidores de la administración pública.

Reglamento del Congreso de la República

Capítulo II: Estatuto de los Congresistas

Derechos Funcionales

Artículo 22. Los Congresistas tienen derecho:

(...)

- b)** A pedir los informes que estimen necesarios a los órganos del Gobierno y de la Administración en general y obtener respuesta oportuna de ellos, en 10 ejercicios de la facultad que les concede el artículo 96 de la Constitución Política.

Deberes Funcionales

Artículo 23. Los Congresistas tienen la obligación:

- b)** De cumplir y hacer cumplir la Constitución Política y las leyes del Perú, así como respetar el presente Reglamento del Congreso.

Capítulo VI: Procedimientos Parlamentarios

Sección Preliminar: Disposiciones Generales

Definición y clases

Artículo 64. Los procedimientos parlamentarios son el conjunto de actos sucesivos e integrados que se realizan para promover el debate y los acuerdos del Congreso destinados a producir leyes y resoluciones legislativas, actos de control político y designaciones y nombramientos. Pueden ser:

(...)

- b) Procedimientos del Control Político;** que comprende la investidura del Consejo de Ministros, la interpelación a los Ministros, la invitación a los Ministros para que informen, las preguntas a los Ministros, la solicitud de información a los Ministros y a la administración en general, la censura y la

extensión de confianza a los Ministros, la investigación sobre cualquier asunto de interés público, la dación de cuenta y el antejuicio político.

Proposiciones parlamentarias

Artículo 66. Las propuestas parlamentarias son instrumentos destinados a promover el desarrollo de los procedimientos parlamentarios. Pueden ser:

(...)

d) Pedidos de información.

Pedidos de información

Artículo 69. Los pedidos son proposiciones mediante las cuales los Congresistas ejercen su derecho de pedir la información que consideren necesaria a los Ministros y otras autoridades y órganos de la administración, a efecto de lograr el esclarecimiento de hechos o tener elementos de juicio para tomar decisiones adecuadas en el ejercicio de sus funciones. Asimismo, los pedidos escritos se pueden efectuar para hacer sugerencias sobre la atención de los servicios públicos.

Sección Primera: El Procedimiento Legislativo

Promulgación, publicación y vigencia.

Artículo 80

(...)

La ley es obligatoria desde el día siguiente de su publicación en el diario oficial, salvo disposición distinta de la misma ley que establezca un mayor período de “vacatio legis” en todo o en parte.

Sección Segunda: Procedimientos del Control Político

Invitación a los miembros del Consejo de Ministros para informar.

Artículo 84. La invitación a los ministros para informar en forma individual ante el Pleno del Congreso (...)

La invitación para informar en las Comisiones se acordará en el seno de la Comisión y se hará efectiva mediante oficio del Presidente de la Comisión refrendado por el Secretario de la misma y dando cuenta a la Mesa Directiva del Congreso. En ella se aplicarán las mismas normas establecidas para el Pleno, en lo que fueran aplicables.

Estación de preguntas y respuestas

Artículo 85. Cada uno de los Congresistas puede formular una pregunta al Gobierno una vez al mes, la misma que será respondida en el Pleno del Congreso por el Presidente del Consejo de Ministros, los Ministros de Estado a quienes se dirigen las preguntas o el Ministro de Estado designado por el Presidente del Consejo de Ministros para atender la Estación de Preguntas.

Solicitud de información a los ministros y la administración

Artículo 87. Cualquier Congresista puede pedir a los Ministros, al Jurado Nacional de Elecciones, al Contralor General, al Banco Central de Reserva, a la Superintendencia de Banca y Seguros, a los gobiernos regionales y locales y a todos los demás organismos del sector público, los informes que estime necesarios para el ejercicio de su función. (...).

El pedido se hace por escrito fundamentado y preciso. El Congresista obligatoriamente debe dirigir copia del oficio conteniendo el pedido a la Mesa Directiva. Si dentro de los quince días posteriores el Ministro no responde, la Mesa Directiva procede a la reiteración del pedido. Transcurridos siete días después de la reiteración, el Ministro o el funcionario requerido está obligado a responder personalmente, según corresponda y lo determine el Consejo Directivo, ante el Pleno o ante la comisión ordinaria, vinculada con el asunto motivo del pedido. Mensualmente, se publica la relación de los Ministerios o entidades de la administración que hubieren incumplido con responder.

1.1.1.2.2 Bases Teóricas

1.1.1.2.2.1 Constitución Política

Es la norma jurídica suprema positiva, es decir, de mayor rango que rige la organización de un Estado, estableciendo: la autoridad, la forma de ejercicio de esa autoridad, los límites de los órganos públicos, definiendo los derechos y deberes fundamentales de los ciudadanos y garantizando la libertad política y civil del individuo.

No cabe duda alguna que es la fuente principal del Derecho y que, como norma fundamental del ordenamiento jurídico, organiza al Estado y la forma de gobierno, para ello fija las atribuciones y los límites a los poderes públicos en el ejercicio de sus funciones.

Para *Hans Kelsen* la Constitución se orienta en dos sentidos, en un *sentido material* y otro *formal*.

Desde el *sentido material* está constituida por los principios que regulan la formulación de normas jurídicas y en especial la que crean las leyes, y contempla a los órganos principales del Estado y sus competencias. En el *sentido material* la Constitución tiene tres contenidos: 1) *El proceso de creación de leyes*, 2) *Las normas que se relacionan con los órganos del Estado y sus competencias*, y 3) *las relaciones de los hombres con el control estatal*.

Respecto al *sentido formal*, la Constitución es un texto escrito que contiene las normas fundamentales del Estado, las relaciones del Estado con la sociedad, el régimen de derechos y deberes de la persona.

En el *tecnicismo constitucional* se le reconoce como el conjunto de reglas fundamentales que organizan la sociedad política, se establece la autoridad y garantiza la libertad. En *sentido amplio* es el conjunto de leyes que regulan la vida

y acción de los integrantes de la sociedad, su cuerpo jurídico es de obligatorio cumplimiento (Nicolini 2011-46).

Se define como la ley fundamental de un Estado, también se le conoce como Carta Magna, el cuerpo legal se compone de leyes o doctrinas que establece la forma de organización política de un Estado. Por consiguiente, establece los derechos y los deberes de los gobernados y gobernantes, como también la organización del territorio, en nuestro país está conformado por regiones (equivalente a los departamentos) municipios provinciales y distritales.

García V. (2010, p: 440, 441) en su libro: Teoría del Estado y Derecho Constitucional desarrolla una definición amplia de lo que es la Constitución llegando a definirla “como el instrumento político-jurídico que contiene un conjunto de valores, principios normas y prácticas básicas destinadas a legitimar, modelar, organizar, regular e impulsar un tipo de sociedad política”. Señala además que “expone un proyecto de vida común, un estatuto de poder, una póliza de salvaguarda de los derechos fundamentales de la persona, un orden supremo constituyente del sistema jurídico y una autorepresentación cultural del pueblo de un Estado”.

Cita además a Giuseppe de Vergottini (profesor emérito de Derecho Constitucional de la Universidad de Bolonia) quién se manifiesta considerando que: “la *Constitución* está considerada como un sistema originario de normas jurídicas, sobre las cuales se basa la organización de los órganos constitucionales, el conjunto de sus competencias, el reconocimiento de la esfera jurídica del individuo, la relación entre autoridad pública y libertad individual”.

Ferrero R. (2015) en su libro Derecho Constitucional General – Materiales de enseñanza, hay un parte de su contenido que lo clasifica en lecturas, citando en la primera de ellas a Karl Loewenstein quien sostiene que: “la clasificación de un sistema político como democrático constitucional, depende de la existencia o carencia de instituciones efectivas por medio de las cuales el ejercicio del poder político esté distribuido entre los detentadores del poder”. Luego hace referencia

que con el tiempo se ha ido reconociendo, que la mejor manera de ponerle frenos a los detentadores del poder por parte de la sociedad, es por medio de la Constitución, como instrumento jurídico en cuyas reglas fijas, está destinada a limitar el poder político. (p:101).

Apela de la misma manera a los aportes de Antonio Torres del Moral, catedrático emérito de Derecho Constitucional de la UNED en España quien sostiene: “que la organización política ha sido denominada de forma variada sea por código o norma. La Revolución francesa utilizó el término *Constitución*, que emerge del pensamiento ilustrado, años más tarde La Restauración (francesa) quiso diferenciarse de los antecedentes revolucionarios y utilizó el término de *Carta*.

En 1834 España empleó la denominación de *Estatuto*, nuevamente en Francia la III República decidió no regirse por un solo código sino por varias *Leyes Constitucionales*, en nuestro siglo y en España el Régimen de Franco Bahamonde utilizó la expresión *Leyes Fundamentales*, el mismo término denomina *Ley Fundamental* a la *Constitución* de la República Federal de Alemania. Añade además que luego de superarse tantos prejuicios ideológicos, Javier de Salas hace más de un siglo él que todas las denominaciones son intercambiables, e incluso el de la *Carta* ya que su contenido y función apuntan a objetivos similares al manifestar lo siguiente: “Las *leyes constitucionales* se llaman también *leyes fundamentales* porque sirven de apoyo y fundamento del edificio social”. Como corolario a las terminologías antes descritas, el autor agrega lo observado por Sánchez Agesta quién sostiene que la propia Constitución Cádiz utiliza la locución “ley(es) fundamental(es) como sinónimo de Constitución. (p: 110,111).

Borea A. (2016) en su obra titulada *Manual de la Constitución – para qué sirve y cómo defenderme*, desarrolla en la parte introductoria del texto refiriéndose a la Constitución de la siguiente manera: “la carta de asignación de competencias o la hipótesis fundamental donde se edifica el Estado, sociológicamente se dice que la Constitución es un tratado de paz interno”.

Afirma al mismo tiempo que, “la *Constitución* es jurídica ya que su origen es político y que su contenido depende de una opción que llega adoptando entre las variadas que se puedan presentar en la sociedad”.

Sostiene además que, “lleva consigo una noción sobre la limitación del poder que debe tener todo gobernante o de aquellos que actúan dentro del poder político. Hace una referencia histórica afirmando que las constituciones aparecieron cuando se tuvo que poner limitaciones a los que gobernaban, específicamente cuando las monarquías absolutas se convirtieron en monarquías constitucionales”.

En los Estados democráticos las constituciones aparecen cuando se entiende que el poder reside en el pueblo quien es el titular y quién gobierna recibe una delegación para actuar en nombre de esos mandantes. (p:36).

1.1.1.2.2.2 Ley

Proviene del latín *lex* y en el ámbito jurídico se define como aquellas normas generales de obligatorio cumplimiento con la finalidad de regular las conductas humanas. Es dictada por la autoridad que goza de competencia en un determinado lugar, para lograr el orden limitar alguna acción en consonancia con la justicia, limitan el libre albedrío de las personas en la sociedad; son normas que rigen la conducta social.

Se le reconoce como la principal fuente del derecho debido a que, para ser expedida, necesita de un órgano legislador. En caso no se cumpla lo que estipula su contenido, los representantes de la ley tienen el deber y obligación de sancionar a la persona o institución correspondiente.

En el Perú existen tres tipos de leyes, cuya validez se sujetan a condiciones de tiempo y espacio:

A. Leyes orgánicas; tal como se prescribe en el artículo 106 de la Constitución, mediante estas normas se regulan las estructuras y el funcionamiento de las

entidades del Estado que se contemplan en la Constitución. Las leyes orgánicas están por encima de las leyes ordinarias, solo pueden ser derogadas por una ley del mismo rango.

B. Leyes ordinarias; son las normas que siguen un procedimiento (iter parlamentario) que las expide el Congreso de la República.

C. Las normas con rango de ley; entre ellas tenemos a:

c.1. Los Decretos Legislativos; al amparo del artículo 104 de la Constitución, el Congreso puede delegar al Poder Ejecutivo la facultad de legislar mediante estas normas, siempre que sean por materias específicas y por un determinado plazo que la ley autoritativa lo establece. Estas normas se equiparán a las leyes ordinarias por lo que someten a las mismas condiciones.

c.2. Los Decretos de Urgencia; el inciso 19 del artículo 118 de la Carta Magna le otorga la potestad al Presidente de la República, para legislar a través de, medidas extraordinarias con fuerza de ley, cuando así lo exija el interés público, comprometiéndose a dar cuenta al Congreso. Dichas normas se someten a las mismas condiciones que rigen para toda ley.

c.3. El Reglamento del Congreso; La Constitución en su artículo 94 precisa que el Reglamento del Congreso precisa las funciones del Congreso y la Comisión Permanente, en dicho reglamento se definen el funcionamiento, los derechos y deberes de los congresistas y regula los procedimientos parlamentarios, tiene fuerza de ley.

c.4. Las Resoluciones Legislativas; por medio de estas normas se regula excepcionalmente temas específicos y se concretan decisiones con eficacia particular, como por ejemplo la modificación del propio reglamento, la aprobación de tratados, las pensiones de gracia, las autorizaciones para que el Presidente de la República pueda salir del país entre otras.

c.5. Los Tratados con rango de ley; de acuerdo con el artículo 56 de la Constitución, los tratados los aprueba el Congreso, antes de que lo ratifique el Presidente de la República.

c.6. Las sentencias del Tribunal Constitucional; son las que declaran la inconstitucionalidad de leyes y que una vez publicadas en el diario oficial El Peruano dichas leyes inconstitucionales quedan derogadas.

Son muchas más normas por detallar y que se encuentran dentro del ámbito de los tres niveles de gobierno, central (antes referidas), regionales y municipales (provinciales y distritales).

Desde el escenario doctrinario se menciona los siguientes alcances con relación a la Ley:

Santo Tomás de Aquino “Es una orden de la razón destinada al bien común debidamente promulgada por el que cuida la comunidad”

Dalloz “Es una regla de conducta impuesta por una autoridad a la que se debe obediencia”

Planiol “Es una regla social obligatoria establecida con carácter general y permanente por la autoridad pública sancionadora por la fuerza”

Capitant “Disposición jurídica reconocida como necesaria elaborada por un organismo especial llamado poder legislativo”.

Cabe indicar que la Ley resulta ser aquellas que tienen como objetivo la regulación de determinadas conductas.

Leyes orgánicas: Son las creadas por instituciones de derecho.

Leyes constitucionales: Son aquellas que detallan o explayan algún precepto de carácter constitucional.

Características de las leyes

Algunas características propias del término ley, dentro del derecho, son su obligatoriedad, impersonalidad, abstracción, permanencia y generalidad:

Obligatorias: Con respecto a su obligatoriedad, esto implica que todas y cada una de las personas deben respetar y cumplir las leyes, incluso cuando éstas estén en contra de su propia voluntad.

Impersonales: Son impersonales por el simple hecho de que las leyes no son creadas para aplicarse a una determinada persona, sino a un número indeterminado de estas.

Abstractas: Se dice que las leyes son abstractas porque se aplican a todos aquellos casos que recaigan sobre los supuestos determinados en las normas, lo que implica un número de casos no establecidos ni particularizados.

Permanentes: La permanencia, es otra cualidad de las leyes, lo cual alude a que estas son formuladas con carácter indefinido y permanente. Sólo dejan de tener vigencia cuando son subrogadas, abrogadas o derogadas a partir de leyes posteriores.

Generales: Por último, otra característica de las leyes son su generalidad, esto implica que son aplicables a todos aquellos individuos que presenten las condiciones determinadas en ellas mismas.

Además, hay que tener en cuenta dos aspectos a la hora de hablar de leyes:

Aspecto formal, que alude a aquella norma que ha sido formulada por el propio poder legislativo.

Aspecto material, que implica la norma obligatoria, abstracta y general que tiene como objetivo la regulación de las conductas del hombre.

Las leyes son entonces una manera de controlar la conducta de los seres humanos a fin de limitar el libre albedrío y permitir una mejor convivencia entre los miembros de una determinada sociedad.

En caso de incumplir con las leyes, las personas son sancionadas, por lo que muchas veces deben someterse a las mismas a pesar de que no coincidan con sus propias convicciones.

Leyes naturales

Por otro lado, y de forma más general, el concepto ley alude a aquellos factores invariables y constantes propios de las cosas y que surgen de alguna causa primera. Es por esto que no necesariamente se habla de ley cuando las normas son establecidas por alguna autoridad, sino que también pueden tener carácter natural.

Estas, son las que rigen todos los espacios de la creación y son irrevocables, eternas e invariables ya que no han sido creadas por el hombre, sino que emanan de la naturaleza y tampoco responden a la voluntad de las personas. Un ejemplo muy claro de las leyes naturales es la Ley de la Gravedad.

1.1.1.2.2.3 Reglamento

Desde el punto de vista jurídico en concordancia con la presente investigación decimos que, es una declaración escrita que lo expide la autoridad administrativa unilateralmente, como regla del Derecho de aplicación general y de menor jerarquía que una ley. Es considerada como fuente importante del Derecho Administrativo y que emanan de los órganos administrativos de mayor jerarquía en los diferentes niveles de gobierno del Poder Ejecutivo, que produce efectos jurídicos generales

en forma directa, sino fuese de esta manera, no tendría sentido incorporarla dentro del concepto jurídico.

Cabanellas G. (2008) lo define como toda instrucción escrita destinada a regir una institución o a organizar un servicio o actividad. La disposición metódica y de cierta amplitud que, sobre una materia, y a falta de ley o para completarla, dicta un poder administrativo. Según la autoridad que lo promulga, se está ante norma con autoridad de decreto, ordenanza, orden o bando. (p: 328).

Berlín F. (2006) refiere que, “algunas definiciones del Derecho Parlamentario se inician considerando el conjunto de normas que da el parlamento, para darle las regulaciones que sus actividades requieren, enfocadas como reglas *internas corporis*, dejando de lado aspectos sociológicos y de valores que lo caracteriza.

En ese orden de ideas los reglamentos parlamentarios son precisamente los encargados de regular la vida de estos órganos, siendo una fuente obligada de referencia para el estudio de la institución parlamentaria, por ser la base.

1.1.1.2.2.4 Control Político

Probablemente para el común del ciudadano estos vocablos no son de uso común y hasta se desconoce el real significado, pero la presente investigación nos condiciona a describir de manera sustantiva lo que en el Derecho Parlamentario es de uso común. En párrafos precedentes se ha dado alcances respecto a que, la *Constitución* nace entre otros aspectos para limitar los poderes de quienes en nombre del pueblo reciben el encargo de representarlos. Limitar el poder implica generar mecanismos de control, siendo así se puede afirmar que, el poder político es objeto del *control político*. En el espectro jurídico, el término “*control*” no solo está referenciado a mecanismos de supervisión sobre las actividades que realizan los que ostentan el poder, sino que también se aplica sanciones para desterrar el ejercicio abusivo.

El *control político* encuentra sus orígenes en la Revolución Francesa, como el conjunto de acciones que ejerce el Poder Legislativo sobre las actuaciones del Poder Ejecutivo, es una función constitucional de vigilancia, orientada hacia las actuaciones de los funcionarios del Estado.

Es una institución docente porque explica y comprueba la democratización del poder, permitiendo limitar los excesos del Leviatán, el monstruo bíblico que no acepta ni competencia ni par. Es un mecanismo eficaz, con la finalidad de exigir y garantizar el ejercicio del poder y la gestión en los gobiernos de manera transparente y exigiendo las responsabilidades políticas de quienes por elección llegan al poder.

En la actualidad, se ha constituido para los Estados modernos, como la expresión del ejercicio de la soberanía y de lo que el pueblo delega. La doctrina reconoce que el objetivo del control político, se ha diseñado para la verificación que la acción político-administrativa del gobierno, se ponga en evidencia y de ser el caso aplicar sanciones por responsabilidad política.

Para **Loewenstein**, existen dos tipos de controles: el horizontal o *control intraórgano*, cuando actúa al interior de la organización de un solo detentador del poder, y el vertical o *control interórgano*, que opera con distintos detentadores del poder cooperadores de la gestión estatal.

1.1.1.2.2.5 Control Parlamentario

Para mayor entendimiento debemos señalar la etimología de la palabra *control*, considerando que se incorpora de manera permanente en la doctrina. Esa es la razón por la que tratadistas como Loewenstein afirma que el *control* es inspección, verificación, fiscalización, comprobación o examen. Por su parte López Guerra considera que, el término se identifica con las actividades de vigilancia, exposición, discusión y evaluación de la acción del Gobierno en sede parlamentaria. Aguiar considera que se encuentra en dos grupos, la de un sentido estricto y la de sentido amplio. Santaolalla señala que es una actividad ejercida por un sujeto sobre otro

con la finalidad de proteger y verificar si se han respetado valores y principios y que, de haberse vulnerado, se han de adoptar medidas de sanción o corrección dependiendo del caso (Pérez Y. 2016).

El origen del control parlamentario en el Perú tiene su nacimiento con la Ley del 17 de noviembre de 1856 cuyo artículo 37 faculta a las cámaras la opción de que puedan emitir voto de censura a los ministros de Estado. Posteriormente, en la Constitución de 1860 se incorpora el artículo precitado a la par que la interpelación, quedando en la Constitución de 1867 así como en las siguientes constituciones.

Se ha tomado como referencia a un connotado profesional del derecho parlamentario como es César Delgado Guembes, que tiene en su haber varios libros de su autoría en la especialidad, razón por la que se ha extractado de su obra "*Manual del Parlamento*" lo siguiente: Todo régimen democrático tiene que estar lejos de las pretensiones de hacer uso del ejercicio de un poder ilimitado, razón por la que debe lidiar con el correspondiente control de sus actos. El poder al ser ejercido de manera independiente, está sujeto a la revisión y control de sus actos antes o después de las situaciones fácticas. Es la forma de construir la división de poderes en un régimen esencialmente político republicano, es decir; que no exista un solo poder que domine los procesos en el ámbito de políticas públicas que se vinculan con el planeamiento, formulación y determinación de éstas. De lo que se trata es de establecer las atribuciones que les competen a los dos principales poderes del Estado, el gobierno en ejercicio (Ejecutivo) y al parlamento (Legislativo).

La fuente bibliográfica consultada nos precisa que, el *control* lo ejerce el parlamento, por tanto, se entiende que, al gozar de potestades constitucionales, el *control político* que se ejerce al ejecutivo está a cargo del parlamento que incluye el cumplimiento de la Constitución y las leyes, sobre todo cuando el ejecutivo recibe facultades delegadas para legislar mediante decretos legislativos que requieren ser posteriormente revisados con el fin de que estos hayan cumplido con la autorización delegada y no excedan en las atribuciones que se les confirió.

El *control* desde la política parlamentaria, equivale a pedir cuenta por aquellos actos y usos de los poderes o funciones que se han ejercido. Los controles del parlamento son de diversas clases como, por ejemplo:

- a) Políticos; en este escenario tenemos la investidura, el voto de confianza y el voto de censura; respecto a esta parte el Congreso controla los actos y conductas del gabinete ministerial.
- b) Información; tenemos a la interpelación, la invitación, los pedidos de informes y las preguntas. Tiene como finalidad aclarar con transparencia el ejercicio del poder, para ello una vez denunciado el hecho, el control se materializa sometándose al escrutinio público, siendo necesario determinar las presuntas acciones o responsabilidades que se les señala.
- c) Moralidad pública; control que pasa por las comisiones investigadoras, el antejuicio político y el proceso de vacancia. La razón de ser de su existencia tiene que ver con el discernimiento de las responsabilidades que existe por las responsabilidades que tienen a cargo sobre trato de los asuntos públicos, pero también cabe la posibilidad oportuna para demostrar que el manejo se haya realizado de manera eficiente. Esta etapa pasa por una serie de procedimientos en la que es necesario revisar las situaciones que comprometen la comisión de faltas graves con el ordenamiento penal y constitucional, que sirve como insumo para que los congresistas se formulen sus propias hipótesis sobre la idoneidad en el desempeño de las funciones.
- d) Normativos; actúa sobre las facultades delegadas en la que el Ejecutivo legisla mediante decretos legislativos y decretos de urgencia, regímenes de excepción y la aprobación de convenios internacionales. Consiste en evaluar el desenvolvimiento de las normas que están reservadas a control por parte del Congreso, y.
- e) Estatutario; vinculados a los procesos de levantamiento de la inmunidad parlamentaria, y de ética por el que se solicita el control sobre los actos que

nacen al interior del órgano parlamentario. Comprende la revisión de los actos de conducta personal de quiénes llamamos representantes del pueblo.

Hace referencia del mismo modo a la participación de Patricia Durand Vásquez, especialista parlamentaria quién manifestó en el Segundo Congreso de Derecho Parlamentario llevado a cabo en setiembre de 2012 lo siguiente: “debe incluirse, el control de la reglamentación de las leyes como parte del control parlamentario, al ser necesario que el gobierno de cuenta al Congreso de toda ley que debe reglamentarse (pp: 409-411).

1.1.1.3 Definición Términos Básicas

Constitución

Como documento jurídico en el cual son expuestos de manera orgánica los principios fundamentales del ordenamiento normativo de una organización política global, es la más importante de las fuentes del Derecho Constitucional (Ferrero R. 2015 p.16). Su eficacia está condicionada, entre otros presupuestos, a que sus normas sean breves, claras, concisas, genéricas y flexibles para permitir su adecuación a los casos particulares mediante la sanción de las leyes reglamentarias.

Derecho Comparado

Fuente mediata o indirecta del derecho constitucional, consiste en la descripción y análisis de los ordenamientos jurídicos fundamentales de los países extranjeros y de las organizaciones supranacionales, con el propósito de determinar sus bondades y defectos, y de establecer las concordancias o divergencias que presenten en su análisis comparativo con el derecho local.

Derecho Constitucional

No es propiamente una ciencia, sino una disciplina autónoma que es parte orgánica de la Ciencia Política. El objeto de esta última es el poder político, concebido como una energía que produce la suprema de mando y obediencia en el seno de una sociedad, y a la cual quedan subordinados los restantes poderes sociales, tales como los poderes militares; religioso, gremial, empresarial y económico (Ferrero R. 2015 p. 10).

Derecho Parlamentario

Conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado constitucional y democrático de Derecho, y el ejercicio de sus funciones supremas.

Rama del Derecho Constitucional dotada de principio y caracteres específicos que estudia y analiza la estructura y funcionamiento de las cámaras y entre cuyas fuentes destacan con luz propia los Reglamentos parlamentarios. Disciplina que ha adquirido cierta autonomía del propio Derecho Constitucional habiéndose consolidado y difundido como fuente para las prácticas legislativas y de deliberación y control (Planas P. 1997 p. 20).

Reglamento del Congreso

Para el parlamento inglés, la voz alude a las disposiciones con las cuales se regula el procedimiento, debate y conducta de los miembros de la Asamblea Representante. Además, la mayoría de las disposiciones no están escritas y las que sí lo están, son rescatadas del libro de debates y del libro de acuerdos o de experiencias personales; la parte escrita constituye solamente una pequeña porción del conjunto de reglamentos.

El Reglamento del Congreso del Perú señala que tiene fuerza de ley, precisando las funciones del Congreso y la Comisión Permanente, definiendo su organización y funcionamiento, establece derechos y deberes de los congresistas, regulando los procedimientos parlamentarios.

1.2 Formulación del Problema de Investigación

En base a la información acopiada, analizada, clasificada, material que ha sido cuidadosamente elegido por la naturaleza de la investigación, se detalla a continuación lo siguiente:

1.2.1 Problema General

La pregunta general ante esta problemática es la siguiente:

¿Qué consecuencias ha generado el incumplimiento de aquellas leyes que no han sido reglamentadas y su vinculación con la falta de control político?

Al iniciarse la investigación, ya se tenía conocimiento que una cantidad relevante de leyes no habían sido reglamentadas, y hasta el término de esta investigación, continúa. La noticia sobre la falta de reglamentación se ha ido divulgando por varios años repitiéndose en distintos medios de comunicación masiva, a esto se incluye revistas especializadas que daban cuenta de la importancia que tenía la reglamentación de las leyes que así lo requerían.

Desde el año 2005 se dejaron de reglamentar un importante número de leyes, el año en mención, tienen un vínculo directo con la fuente principal con la que se ha trabajado. La fuente directa de la presente investigación, se ha apoyado en el seguimiento que ha venido realizando el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP del Congreso de la República del Perú, desde el año 2005 al 2017.

¿Cuáles han sido las consecuencias en algunos casos, de no reglamentar leyes que están vigentes? Las respuestas pueden ser diversas, siempre que se ponga énfasis al identificar los sectores que se han ido afectando con el transcurrir de los años ante la falta de reglamentación.

Los expertos a los que se han entrevistado no han manifestado las razones del por qué las leyes que requieren reglamentarse no se materializa por parte del Ejecutivo. Pero coinciden en que el incumplimiento es un atentado a la propia norma, para algunos expertos se estaría incurriendo en infracción constitucional, no tanto así para otros.

Otros de los aspectos que resulta muy preocupante es que el estado de las leyes que están pendientes de reglamentación, están acordes con los lineamientos generales para un desarrollo inclusivo, equitativo y sostenible que garantiza y afirma la gobernabilidad democrática en el Perú respecto a las cuatro principales políticas de Estado en el marco del Acuerdo Nacional.

1.2.2 Problema Específico

¿Qué consecuencias ha generado el incumplimiento por no reglamentar las leyes?

Como se ha desarrollado en la respuesta al problema general las consecuencias pueden enumerarse en varios aspectos. Esto se sostiene y presume a la vez teniendo como sustento inicial el número de leyes dejadas de reglamentar, se cita los siguientes casos:

a) **Ley 28551** “*Ley que establece la Obligación de Elaborar y Presentar Planes de Contingencia*”, el Perú no es un país ajeno a los desastres naturales tales como el fenómeno del niño que ha dejado desde hace varios años, cientos de víctimas y millones de soles en daños materiales de manera indistinta, afectando

carreteras, áreas de cultivo, ganado, viviendas, instalaciones eléctricas y sanitarias, entre otros. Ante las inminencias de futuros desastres como ha seguido ocurriendo, el 19 de junio de 2005 se promulga la ley en mención dado por el Congreso de la República. La misma norma contiene en su segunda disposición transitoria, final y transitoria, dispone que en un plazo de 120 días calendarios a partir de su promulgación sea reglamentada.

Han transcurrido más de diez años y el Poder Ejecutivo no ha reglamentado la ley, colisionando con el objetivo de la norma y no teniendo en consideración la naturaleza preventiva, tal como se prescribe en el siguiente artículo:

Artículo 1°. - Objeto de la Ley

La presente Ley tiene por objeto establecer la obligación y procedimiento para la elaboración y presentación de planes de contingencia, con sujeción a los objetivos, principios y estrategias del Plan Nacional de Prevención y Atención de Desastres

A todo esto, se debe agregar que hay entidades públicas y privadas que, sin esperar la reglamentación de la Ley, han presentado sus planes de contingencias, no obstante que el artículo quinto de la Ley establece que el plazo de presentación de los planes, será luego que haya transcurrido un año desde la fecha en que se encuentre reglamentada. El riesgo que algunas entidades hayan presentado sus planes, puede significar la desnaturalización del propósito de la Ley. Queda en evidencia que las entidades han presentado los planes, han actuado de manera discrecional al margen de un dispositivo que debe complementar su mejor aplicación tratándose de un instrumento legal que desarrolla a la misma Ley.

- b) **Ley 28588** “*Ley que incorpora al Seguro Integral de Salud a la población mayor de 17 años en situación de extrema Pobreza y Pobreza y declara de prioritario interés la infraestructura arquitectónica y no arquitectónica de los centros educativos a cargo del Ministerio de Educación*”, en el II Objetivo del Acuerdo Nacional denominado Equidad y Justicia Social se encuentra la política 13 respecto al Acceso Universal a los Servicios de Salud y a la Seguridad Social

¿por qué se menciona? porque la Ley aludida, forma parte de la política trece del Acuerdo Nacional, estableciendo según lo acordado por los distintos poderes del Estado, instituciones públicas y privadas y la sociedad civil en su conjunto, lo siguiente:

“Para lograr asegurar las condiciones que faciliten la gratuidad universal de la salud, de manera permanente, en el momento oportuno y en condiciones óptimas, el Estado se compromete con lo siguiente: a) potenciar la promoción de la salud, las campañas de preventivas, (...); **b) promover la prevención y el control de las enfermedades mentales**, así como de los problemas de drogadicción; c) ampliar el acceso al agua (...); d) elaborar un plan integral de las necesidades de cada región respecto a las principales enfermedades que se presentan (...); e) promover hábitos de vida saludable; **f) ampliar y descentralizar los servicios de salud, especialmente en las áreas más pobres del país, priorizándolos hacia las madres, niños, adultos mayores y discapacitados**; g) fortalecer las redes sociales en salud (...); h) promover la maternidad saludable (...); **i) promover el acceso gratuito y masivo de la población a los servicios públicos de salud (...); j) promover el acceso universal a la seguridad social (...); k) desarrollar políticas de salud ocupacional (...); l) incrementar de manera progresiva el porcentaje del presupuesto del sector salud; m) desarrollar política intensa y sostenida de capacitación oportuna de recursos humanos en acciones de salud (...); n) promover la investigación biomédica y operativa (...)** y o) restablecer la autonomía del Seguro Social (p: web institucional del Acuerdo Nacional).

El artículo primero de la Ley 28588 con precisión cita lo siguiente:

Artículo 1°. - De la incorporación al Sistema Integral de Salud – SIS

1.1 Incorpórase con carácter prioritario, en forma sucesiva y de acuerdo a la disponibilidad presupuestaria, la atención de salud por medio del Seguro Integral de Salud, a los siguientes grupos de personas:

a) Mujeres mayores de 17 años, no gestantes, en situación de extrema pobreza y pobreza, de las provincias rurales y urbanas.

b) *Varones mayores de 17 años, en situación de extrema pobreza y pobreza, de las provincias rurales y urbanas.*

1.2 *No están incluidos en los grupos señalados en los literales a) y b), quienes tengan cobertura a cargo de EsSalud u otros regímenes de seguridad social.*

1.3 *Declárese prioritaria la implementación del componente de salud mental en el Seguro Integral de Salud.*

Es evidente la vinculación y congruencia que existe entre la Ley 28588 si solo como referencia se tiene presente los incisos **b), f), i) y j)**; con los objetivos considerados en el Acuerdo Nacional, si bien el Congreso cumple con dar leyes acordes con las políticas de Estado, qué justificación existiría para que el Poder Ejecutivo haya durante tres gobiernos continuos, dejar de reglamentar una Ley de especial importancia que beneficiaría a miles de habitantes hasta el momento de la presente investigación. La afectación a la sociedad carente de prestaciones de salud, no hace más que se consolide los miles de problemas que ataca de manera directa a los más necesitados que viven en pobreza extrema y pobreza. La investigación confirmará con los resultados que, el control político no ha existido ni desde la propia comisión dictaminadora.

c) **Ley 29763 “Ley Forestal y de Fauna Silvestre”**, publicada en julio de 2011 fue sujeta a un análisis crítico por parte de Marc Dourojeanni al sostener que, la Ley promulgada tiene escasas oportunidades para lograr su propósito de conservar el patrimonio forestal de la nación, al no introducir novedades respecto a las cuatro leyes forestales, porque le otorga prioridad total a la producción de madera, en lugar de orientarse al mantenimiento de servicios ambientales. Por otro lado, tenemos que de acuerdo a los criterios utilizados por el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria – DIDP, que si existe la situación de que una ley es reglamentada parcialmente, es decir, se le reglamenta algunos de sus artículos, se le considera como ley no reglamentada. Cabe mencionar que los criterios que se utilizan, han sido consensuados por el DIDP y la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros.

La consistencia de todo lo que antecede al presente párrafo respecto a la “reglamentación” se ha dado con la misma Ley materia de análisis. Se dice esto porque la reglamentación de la Ley se ha dado precisamente de manera parcial en algunos artículos, no hay un Decreto Supremo que integre en uno solo la reglamentación, ya que tiene vinculación con tres sectores del sector público como vienen hacer agricultura, producción y comercio exterior. Solamente se han reglamentado los artículos que tienen vinculación con el sector agricultura, publicados el 30 de septiembre de 2015 con una demora aproximada de cuatro años, siendo los siguientes:

1. D.S. 018-2015-MINAGRI Reglamento para la **gestión forestal**.
2. D.S. 019-2015-MINAGRI Reglamento para la **gestión de fauna silvestre**.
3. D.S. 020-2015-MINAGRI Reglamento para la **gestión de plantaciones forestales y los sistemas agroforestales**.
4. D.S. 021-2015-MINAGRI Reglamento para la **gestión forestal y de fauna silvestre en comunidades nativas y comunidades campesinas**.

No obstante, el esfuerzo por reglamentar la Ley íntegramente y no de manera parcial, según algunos especialistas las posibilidades de aplicarlas cumpliendo su finalidad, es menor en comparación a las leyes que antes precedieron a la actual vigente. Aunque las bases fundamentales de la actual Ley son más complejas, que la aparición de nuevas contingencias como el cambio climático, así como la importancia de los habitantes indígenas amazónicos, la crítica especializada ha manifestado que cabe la posibilidad que se vuelva a revisar la legislación forestal. Estamos frente a problemas que se han ido presentando como consecuencia de una Ley reglamentada de manera parcial, hay que recordar que el derecho a la libre determinación de los pueblos indígenas, a la mayor participación sobre el destino de sus tierras es una larga lucha de sus reivindicaciones como habitantes de pueblos originarios amparados en tratados

internacionales y que ha llevado a las modificaciones y adecuaciones sustanciales de la legislación interna en diferentes países como México y Perú.

- d) **Ley 30020** *“Ley que crea el Plan Nacional para la enfermedad del Alzheimer y otras demencias”*, familias enteras que tienen entre sus más cercanos familiares, pasan angustias y terribles por tratar de darles calidad de vida a los pacientes de este mal neurológico degenerativo. Hacen hasta lo imposible por mantener activas las capacidades cognitivas de quienes sufren por esta enfermedad. Se sabe que este mal es como bajar peldaño tras peldaño, cuyo deterioro se presenta de manera progresiva, provocando mucho dolor, tristeza y frustración en las familias al ver a sus seres queridos que poco a poco van olvidando que se encuentran en un mundo real. La ironía de lo que ha sucedido con esta ley es que, mientras esperaba su reglamentación desde hace más de cinco años sin control político, todo hace suponer que habrá una nueva ley que derogará la existente que está pendiente de reglamentación. La afirmación de una nueva ley se ha obtenido de la Comisión de Salud y Población del Congreso de la República, en donde se ha informado que hay un dictamen favorable para una nueva ley, mientras que por más de cinco años se ha mantenido a la expectativa a la población para reglamentar la Ley 30020, todo el tiempo transcurrido ha ido afectando las economías de las familias con pacientes afectados con el alzhéimer.
- e) **Ley N° 30102** El seis de noviembre del dos mil trece, el Diario Oficial El Peruano publicó la Ley N° 30102 *“Ley que dispone medidas preventivas contra los efectos nocivos para la salud por la exposición prolongada a la radiación solar”* al término de la presente investigación se ha podido confirmar que tanto instituciones públicas como privadas, no han implementado medidas para reducir los daños causados por la radiación solar a sus trabajadores, razón por la que no han merecido sanción alguna, ante la inexistencia de un reglamento que permita aplicarlo.

En el año 2017 en una entrevista que concedió la Srta. Milagritos Araujo, directora de Atención Primaria en Promoción de Salud del (MINSA) declaró que

se mantiene la falta de un marco regulatorio que complemente la ley, respecto a sanciones y multas porque hasta ese momento no se había concluido con su elaboración.

Un estudio realizado en la universidad de Miami ha determinado que los bomberos están más propensos a desarrollar cáncer de piel. En el Perú, según el cirujano oncólogo de la Liga Contra el Cáncer, Dr. León Rivera, ha señalado que los casos de cáncer a la piel han aumentado de manera agresiva en la última década. Según las estadísticas sobre el seguimiento de este mal, el cáncer a la piel ocupaba el décimo lugar en el ranking de enfermedades, en la actualidad se encuentra en el cuarto lugar.

El crecimiento sostenido de este mal, está vinculado a la exposición de las personas a los rayos ultravioletas. Se sabe que en el Perú la capa de ozono es muy débil, por lo que el daño producido se va acumulando, ubicando la situación de alto riesgo para la salud. El especialista del Senamhi Ing. Orlando Ccora, declaró que los niveles de radiación en el país se han ido incrementando.

Como se puede apreciar, la responsabilidad de los funcionarios del Estado encargados de reglamentar la ley, no lo han materializado desde hace más de cinco años, para dicho fin inclusive se creó la Comisión Multisectorial encargada de elaborar y proponer el Reglamento de la Ley N° 30102 que por Resolución Suprema N° 053-2016-PCM se publicó en el Diario Oficial El Peruano el 12 de marzo de 2016 integrados por representantes de cuatro ministerios.

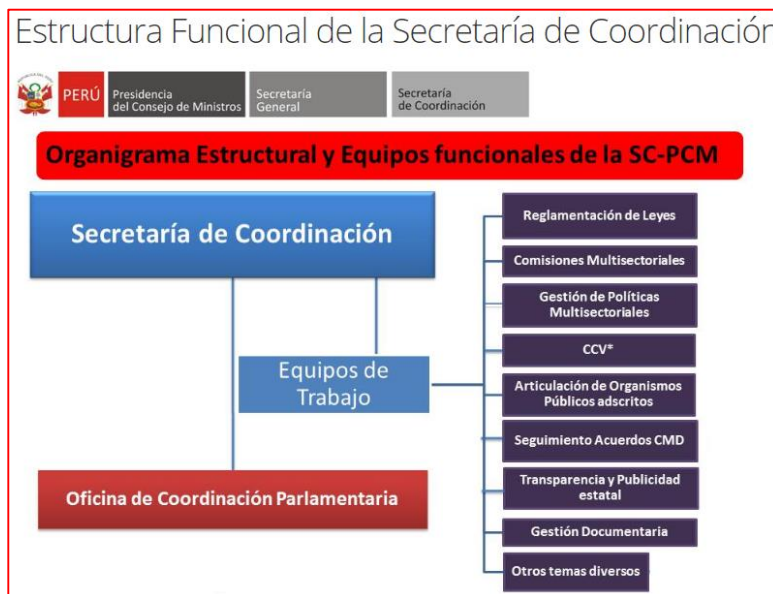
Esta situación pasiva ha conllevado irremediablemente a exponer a personas al peligro con el agravante de reducir su ciclo de vida. Queda en evidencia que estamos frente a problemas de salud pública, la propia ley estableció que la misma debía reglamentarse a los sesenta días calendarios, a partir del día siguiente de su publicación.

Empero, todo indica que el Congreso de la República no ha tenido un rol decidido desde hace varios años, pero esa situación no es la misma cuando se ejerce

control sobre los actos del Ejecutivo al recibir facultades delegadas para legislar expidiendo Decretos Legislativos, y en donde el llamado control político se hace por medio de la actual Comisión de Constitución y Reglamento, orientando el control determinando que las facultades delegadas no haya excedido lo aprobado por el Poder Legislativo.

¿De qué manera la ausencia del control político fortalece el incumplimiento de la reglamentación a las leyes por parte del Poder Ejecutivo?

La fortalece de manera permanente, la Presidencia del Consejo de Ministros – PCM dentro de su estructura orgánica cuenta con la Secretaría de Coordinación, este órgano desarrolla funciones sobre las políticas, programas y acciones de todos los sectores del Poder Ejecutivo, coordinando y monitoreando los aspectos multisectoriales de acuerdo a lo que dispone la Alta dirección de la PCM. El artículo 32° del Reglamento de Organización y Funciones (ROF-PCM) literalmente dice: “se le encarga las coordinaciones con el Congreso de la República”. El artículo 33° señala entre otras, como función específica la de “coordinar con los sectores competentes la elaboración de los reglamentos de Ley, cuando estos sean de carácter multisectorial o versen sobre temas de competencia de la PCM”. A continuación, se presenta de manera gráfica su estructura funcional.



Fuente: Secretaría de Coordinación de la PCM

Como se aprecia, el Área de Reglamentación de Leyes de la Secretaría de Coordinación de la PCM (SC-PCM) según el ROF-PCM coordina y monitorea la elaboración de los reglamentos multisectoriales del Poder Ejecutivo, es por no decir, que cumple las mismas funciones que tiene el DIDP del Congreso de la República. Ello significaría que al tener funciones limitadas ambos órganos, no existe nada que los vincule con lo que dispone el mandato constitucional (inciso 8 art. 118), menos aun con lo prescrito en la Ley 29158 Ley Orgánica del Poder Ejecutivo – LOPE según los artículos:

Artículo 6.- Funciones del Poder Ejecutivo

El Poder Ejecutivo ejerce las siguientes funciones:

1. *Reglamentar las leyes, evaluar su aplicación y supervisar su cumplimiento.*
(...).

Artículo 8.- Funciones del Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República, el ejercicio de las siguientes funciones:

1. *En su calidad de Jefe de Estado*
(...)
 2. *En su calidad de Jefe del Poder ejecutivo*
(...).
- e) *Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas, y dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones.*

Artículo 11.- Facultad normativa del Presidente de la República

(...).

3. *los 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.

Las coordinaciones de ambos órganos que representan a dos de los principales poderes del Estado, solo han servido para cuantificar las leyes que no se reglamentan, es decir avocarse a mantener al día estadísticamente información que está siendo desperdiciada. Las coordinaciones entre estos dos órganos y principalmente del DIDP que representa al Poder Legislativo, no es necesariamente control político. El control como se ha afirmado anteriormente, está asociado a las probabilidades de sanciones para limitar los excesos y los excesos se han puesto de manifiesto ante la total falta de compromiso para desarrollar las leyes con sus reglamentos. En opinión del investigador, es pertinente afirmar que el efectivo control político si es una causa relevante para el fortalecimiento de la falta de reglamentación. Controlar políticamente al Ejecutivo es inherente a asegurar que lo planeado en los objetivos de una Ley, se cumpla, si se evita este mecanismo encontraremos que el desempeño o los resultados serán los que menos se desean. Es decir, se debe asegurar que el control a las entidades públicas cumpla con la finalidad para la que han sido creadas y establecer de manera constante la retroalimentación de la información para evaluar el impacto de las leyes reglamentadas.

¿Es la falta de sanciones lo que posibilita que las leyes no se reglamenten?

El control político en el parlamento peruano según su reglamento establece sanciones. Existen propuestas legislativas que intentan establecer sanciones a los ministros como responsables en representación del presidente de la República por delegación de facultades que estos reciben, los ministros como se sabe, asumen el costo político de las decisiones o indiferencia en relación a sus obligaciones, como cumplir con reglamentar las leyes, por ejemplo, cuando así lo establezca la misma norma promulgada.

El numeral 2 del artículo 102 de la Constitución Política del Perú establece que una de las atribuciones del Congreso es: *“velar por el respeto de la Constitución y de*

las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores". El Reglamento del Congreso de la República prescribe en el artículo 2 que, como órgano representativo de la Nación, está encargado entre otras funciones la del **control político**.

A su vez el artículo 5 señala que, entre la gama de funciones que debe cumplir el congreso desde la función de control político está la de *"cuidar que la Constitución Política y las leyes se cumplan, para lo que debe disponerse lo que convenga haciendo efectiva la responsabilidad de los infractores"*.

Hay situaciones fácticas que nos ubican en una realidad incuestionable, estamos frente a varios escenarios:

- La Constitución Política del Perú, le otorga potestades al presidente de la República como cumplir la Carta Magna y hacer que se cumpla los tratados, leyes y disposiciones legales.
- Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas o desnaturalizarlas (...) dictar decretos y resoluciones.
- Los ministros dentro de sus atribuciones deben aprobar los proyectos de ley que el Presidente de la República someta al Congreso. De igual forma aprobar los decretos legislativos y los decretos de urgencia que dicta el Presidente de la República, así como (...) los decretos y resoluciones que dispone la ley.
- Los ministros son individualmente responsables por sus propios actos y los actos presidenciales que refrendan. Al mismo tiempo son solidariamente responsables por los actos delictivos y violatorios de la Constitución o de las leyes en que incurra el Presidente de la República o que apruebe el Consejo de Ministros.

En síntesis, el Presidente de la República goza de potestades y prerrogativas, así como de responsabilidades desde el instante en que es investido para ejercer el cargo luego de una elección democrática. En cuanto a los ministros de Estado asumen el costo de sus decisiones y solidariamente lo que refrendan con el Presidente de la República, así como lo que aprueba el Consejo de Ministros. El incumplimiento de lo que constitucionalmente se encuentra establecido es un desacato y por ende ante la falta de reglamentación de las leyes, se está

cometiendo faltas desde las más altas autoridades de la Nación y al dejar de cumplir con la responsabilidad de reglamentar las leyes, se estaría ejerciendo una forma de veto para que la ley no se aplique correctamente, independientemente de su vigencia desde el momento que es publicada.

El incumplimiento, el desacato a lo que la máxima norma de un país establece y no es sancionada, evidencia la falta de sanciones.

¿La falta de reglamentación es también un fenómeno que se presenta en otros países de la región?

A manera de ilustración se toma como ejemplo a tres países que presentan algunos problemas endógenos respecto a la reglamentación de leyes de su ordenamiento jurídico.

Caso Colombia:

Tenemos el caso en la legislación colombiana, en donde en una figura jurídica análoga con la legislación constitucional peruana, la Constitución Política de Colombia prescribe tres artículos en el Título VII De La Rama Ejecutiva - Capítulo 1 Del Presidente de la República que son:

Artículo 189. Corresponde al Presidente de la República como Jefe de Estado, Jefe del Gobierno y Suprema Autoridad Administrativa:

1. (...).
9. Sancionar las leyes.
10. Promulgar las leyes, obedecerlas y velar por su estricto cumplimiento.
11. Ejercer la potestad reglamentaria, mediante la expedición de los decretos, resoluciones y órdenes necesarios para la cumplida ejecución de las leyes.
28. (...).

Como se aprecia la Constitución colombiana establece tres artículos que han sido materia de comentarios por parte de William Osorio (periodista) cuyo artículo titula "*Necesidad de los decretos reglamentarios para la aplicación de las leyes*". Hace mención a un tipo de norma llamada Decretos Reglamentarios que son los mismos

que la ley autoriza la aplicación del reglamento y que si eso no ocurre la ley es inaplicable. Se establece un límite a la facultad de reglamentar y que debe actuar dentro de un marco en el cual no podrá legislar en temas que son de competencia del Congreso de la República.

Caso Argentina:

En el año 2014 al final del año parlamentario, el Senador Manuel Virguez da a conocer que desde el año 2010 se encuentran algunas leyes pendientes por reglamentar y dentro de este conjunto de normas se tienen temas de los sectores de salud, justicia, educación, empleo, de índole militar y tributaria, niñez, vivienda e incluso atención de desastres.

Entre las leyes que no han sido reglamentadas ellas tenemos por ejemplo las siguientes:

Ley 1388 de 2010 Por el derecho a la vida de los niños con cáncer.

Ley 1393 de 2010 Por la cual se definen rentas de destinación específica para la salud, se adoptan medidas para promover actividades generadoras de recursos para la salud, para evitar la evasión y la elusión de aportes a la salud, se redireccionan recursos al interior del sistema de salud y se dictan otras disposiciones.

Ley 1438 de 2012 Por medio de la cual se reforma el Sistema General de Seguridad Social en Salud y se dictan otras disposiciones.

Ley 1577 de 2012 Por medio de la cual se establecen estímulos tributarios y otros, con el fin de adoptar medidas especiales para la rehabilitación e inclusión social de jóvenes con alto grado de emergencia social, pandillismo y violencia juvenil.

Ley 1474 Por la cual se dictan normas orientadas a fortalecer los mecanismos de prevención, investigación y sanción de actos de corrupción y la efectividad del control de la gestión pública.

En el listado de ejemplo antes referido, se evidencia normas que involucran al sector salud y por lo visto se alta relevancia, incluye además dos normas una de las cuales se refiere a la delincuencia juvenil y lucha contra la corrupción en la gestión pública.

Caso Chile:

En el país del sur de la región viene afrontando de hace varios años problemas con el sistema educativo, la prensa internacional ha transmitido un sin número de noticias por diversos medios de comunicación sobre las protestas de estudiantes en las principales plazas de Santiago de Chile.

Gerardo Varela es el actual ministro de Educación, sector altamente conflictivo para algunos opinólogos le sorprende como un hombre de empresa, abogado exitoso haya aceptado el cargo. Se deja entrever que lo que busca es la ejecución de las leyes aprobadas procurando su implementación en el marco político de un gobierno de derecha. Este problema ya se ha vuelto un tema netamente político, las fuentes periodísticas informan que son tres las leyes principales sobre la reforma del sistema educativo que vislumbra un gran desafío siendo estas leyes de carrera docente, de inclusión y la nueva de educación pública sobre la desmunicipalización de la educación. La ley de carrera docente ya tiene dos años de vigencia, pero sigue esperando su regulación definitiva.

1.3 Justificación

Por su propia naturaleza la investigación científica debe manifestar todos los argumentos que denotan la importancia que ha motivado investigar. La matriz de consistencia como herramienta de investigación permite una amplia mirada sobre el espectro sujeto a juicio de valor. La coherencia en la estructura elaborada con todos sus componentes, es compatible con lo que se pretende justificar.

En tal sentido, la investigación se encuentra debidamente justificada frente a una realidad que se evidenciará durante los años que han transcurrido ante la falta de reglamentación de un número importante de leyes. El análisis desarrollado vincula el escenario de la normatividad vigente, con el incumplimiento de la reglamentación de leyes.

Se ha puesto énfasis que el incumplimiento de la reglamentación de las leyes que es un mandato constitucional pero que no ha establecido de manera precisa sanciones.

El Poder Ejecutivo no ha valorado los esfuerzos del Poder Legislativo que legisla en diferentes materias y especialidades en un Estado multisectorial. Por su parte el Poder Legislativo deja de lado su rol fiscalizador como parte del control político.

Los cuestionarios que se han realizado a los expertos en materia de Derecho Parlamentario como especialidad en Derecho Constitucional, empoderará la tesis planteada cuando se llegue a los resultados y se discuta la valoración de la misma, no hará más que consolidar la propuesta teórica de la presente investigación.

El presente trabajo debe finalizar en conclusiones acordes con la realidad estudiada y cuyas recomendaciones serán congruentes con el análisis integral que se desarrolla, esto inclusive puede llevar a propuestas de modificaciones normativas.

1.4 Relevancia

Se debe considerar el impacto que ha de tener en la sociedad los criterios que se utilizarán para ampliar mayores conocimientos producto de la investigación, de tal manera que, se convierta en contribución para mejorar la situación actual ante la falta de reglamentación de las leyes. Si tenemos como referencia las justificaciones que sostienen el presente trabajo, consideramos que la relevancia de la investigación se mantendrá, en la medida que se demuestre que el problema principal de la investigación requerirá de soluciones posibles, sin obviar las

iniciativas normativas que pueden ser propuestas como innovadoras o modificatorias a las ya existentes.

En la presente investigación se tiene la certeza que el análisis que se efectuará a todas las respuestas del cuestionario planteado a los expertos, responderá a una realidad latente y en donde se mantiene el statu quo de una situación que deviene por varios años, con sucesivos gobiernos desde los años noventa que no se han preocupado en cumplir con la reglamentación y menos no han adoptado medidas correctivas.

1.5. Contribución

En opinión del investigador, la contribución será de especial relevancia para toda la sociedad peruana, esto se sostiene si se considera que muchas de las leyes no reglamentadas afectan la debida aplicación de las normas en los diversos campos pendientes de reglamentación.

La investigación plantea lo que se considera alternativas de solución para lo cual deberá hacerse pública la propuesta que se van a plantear.

De otro lado se canalizará por medio de la Presidencia del Congreso de la República la presente investigación y ser compartida con todas las comisiones ordinarias en donde las iniciativas legislativas (proyectos de ley) se debaten y se aprueban los dictámenes para ser visto posteriormente en el Pleno y se conviertan posteriormente en leyes.

Reducir el déficit de la falta de reglamentación será un hito en los antecedentes del ordenamiento jurídico nacional, ya que, si bien una ley no reglamentada está vigente, su reglamentación permite una adecuada aplicación.

Asimismo, debe quedar plenamente identificadas las responsabilidades funcionales de los integrantes de la burocracia estatal del Ejecutivo que tienen la

responsabilidad por delegación, de cumplir con lo estipulado en el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política.

Se ha considerado adicionalmente que, en el campo académico universitario, no se ha fomentado el Derecho Parlamentario como parte del Derecho Constitucional, los currículos universitarios no las contemplan y es importante que los futuros profesionales conozcan principalmente como nace una ley, qué es una iniciativa legislativa, cuál es el procedimiento de aprobación de una propuesta legislativa y todo lo correspondiente al procedimiento parlamentario, cuál es la realidad de las normas no reglamentadas y de qué manera afectan el ordenamiento jurídico nacional.

1.6 Objetivos de la Investigación

Dentro de un ámbito general, los objetivos son situaciones que se desean y en un trabajo de investigación como la tesis es lo que se espera alcanzar y son necesarios porque desarrollan un rol importante orientando hacia dónde va dirigida la investigación, son la guía de la investigación durante todo el proceso.

1.6.1 Objetivo General

¿Qué situaciones o factores resultan ser las razones de fondo que no permiten dar cumplimiento a lo estipulado en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, respecto a la potestad constitucional del Presidente de la República para reglamentar las leyes?

1.6.2 Objetivo Específicos

Los objetivos específicos deben ser concretos, considerando los elementos de la investigación, el presente trabajo ha decidido los siguientes:

Identificar cuáles son las consecuencias que se generan por la falta de reglamentación de las leyes.

Evaluar si la ausencia del control político ha permitido el empoderamiento para no reglamentar algunas leyes.

Explicar si ante la falta de sanciones, se sigue dejándose de reglamentar las leyes.

CAPÍTULO II

MARCO METODOLÓGICO

2.1 Supuesto

2.1.1 Supuesto Principal

El establecimiento de mecanismos para que el Poder Ejecutivo cumpla con el numeral 8 del artículo 118 de la Constitución Política, reduciendo el alto índice de leyes que no se han reglamentado, para permitir su correcta aplicación en el ordenamiento jurídico nacional, y la ausencia de fiscalización del Poder Legislativo como parte del control parlamentario.

2.1.1 Supuesto Especifico

La identificación de las consecuencias por la falta de reglamentación permitirá adoptar las decisiones que correspondan para que, el mandato constitucional no siga incumpléndose.

El control político debe restaurar en el ámbito de la reglamentación de las leyes, el equilibrio de poderes que toda democracia debe mantener.

El establecimiento de alternativas o propuestas de modificación legislativa o la implementación de instrumentos con la finalidad de identificar a los responsables inmediatos.

2.2 Categorías

2.1.1 Categoría principal

Constitución Política del Perú: numeral 1 y 8 del artículo 118.

Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.

Reglamento del Congreso de la República.

2.1.2 Categoría Secundaria

Ley.

Reglamento.

Control político.

Control parlamentario.

2.3. Tipo de Estudio de la Investigación

La presente investigación se orienta bajo el *enfoque cualitativo*, toda vez que se hace referencia a los caracteres, atributos, esencia, totalidad o propiedades no cuantificables, que permite la descripción, comprensión y explicación de una mejor manera sobre los fenómenos, hechos y acciones del grupo social o del ser humano.

En este enfoque se utiliza la recolección y análisis de datos sin que exista preocupación por cuantificarlos. Tanto la descripción como la observación de los fenómenos, no requieren ser medibles.

Se orienta más a descubrir la realidad, interpretarlo o hacer efectiva la hermenéutica y evidentemente comprender los fenómenos estudiados.

Sus principales características son:

- El planteamiento del problema no es rígido.
- Su fundamentación se realiza dentro del proceso inductivo, explorando y describiendo la realidad, va de lo particular a lo general.

- En la mayoría de las investigaciones no se prueban hipótesis.
- Para la recolección de datos no hay técnicas estandarizadas.
- Las preguntas no se codifican por lo que no hay estadística.
- Se utiliza la observación no estructurada, entrevistas abiertas, revisión de documentos, evaluación de experiencias personales, etc.
- El proceso de investigación es flexible, el propósito es reconstruir la realidad, no requiere de ser explicada, sino interpretar y comprender esa realidad. (Ñaupas H, Mejía E, Novoa E, Villagómez A, 2014).

El *enfoque cualitativo* se orienta al descubrimiento y a reformular preguntas de la investigación. No siempre hay que probar hipótesis, por lo que el uso de las variables no es necesario y se pueden obviar. (NOGUERA RAMOS, 2014).

A mayor abundamiento, tenemos que, la investigación cualitativa puede progresar con hipótesis o supuestos, en el transcurso de la recolección o análisis de datos, sea al inicio o al final siempre que corresponda hacerlo. Las indagaciones se ejercen con mucha fuerza entre las situaciones fácticas y lo que se deduce o viceversa, es lo que nos dice HERNANDEZ SAMPIERI (2014).

2.4. Diseño de Investigación

Según la línea de orientación y por la naturaleza del tema de investigación, se acerca al tipo seccional (BRIONES Guillermo, 1990) ante la observación del objeto de estudio, luego es analizada sus componentes que dio origen a la situación fáctica materia del estudio, con la finalidad de obtener la propuesta que corresponda.

El Dr. Santiago Valderrama (2015), plantea el diseño de la teoría fundamentada, como una de las más comunes. En este diseño los hallazgos se van evidenciando, se puede saber dónde iniciar, más no donde terminar, en ocasiones es necesario volver al campo de estudio para obtener más datos.

Como se sabe, la teoría fundamentada somete su estudio a la realidad social, lo que se entiende es que sigue una trayectoria dirigida a la comprensión del cómo funciona el mundo, tiende más a la interpretación que a la descripción.

Se apoya en el método inductivo por que descubre teorías, conceptos, etc que parte de los datos y no de supuestos a priori de otras investigaciones. El investigador se sujeta a desprenderse de todo lo asimilado y centrar su atención a los datos.

Para Roberto Hernández SAMPIERI. (2014), la investigación cualitativa, tiene diversos diseños básicos como: la teoría fundamentada, la narrativa, la de investigación – acción, la etnográfica y la fenomenológica. Hace mención al Dr. Briones en el sentido de que hay una diversidad de diseños que pueden aplicarse a un mismo problema de investigación en todo o en parte. Por lo que parte de la teoría fundamentada será utilizada como diseño.

El diseño a utilizar guarda coherencia con la investigación ya que no se va a experimentar con los hechos o sujetos materia de estudio, por el contrario, lo existente será sometido a una evaluación para allanar el camino con el fin de proponer conclusiones y recomendaciones.

Para Glaser y Strauss (SÁNCHEZ Javier 2008), los sociólogos y otros investigadores, deben avocarse o generar propuestas de nuevas teorías y conceptos sociales, porque es como lo confirma la teoría fundamentada.

Para el investigador de la teoría fundamentada lo que trata o procura en lo posible, demostrar que sus ideas son aceptables por eso existen el criterio básico de comprobar si éstas se ajustan o funcionan.

La presente investigación va a demostrar situaciones fácticas sobre un conjunto de normas que desde el año 2005 al 2017, no han sido reglamentadas y por ende las consecuencias y costo social, no se pueden cuantificar.

2.5. Escenario de Estudio

El escenario es un complemento importante de la investigación pero que no está desarrollado conceptualmente, así como que tampoco existe un método único de escenarios. Tal es su importancia que permite un exhaustivo estudio del lugar en donde se enfoca la investigación, Hoy en día su desarrollo se ha ampliado mundialmente, como un método que, utilizado en las ciencias sociales, en estrategias, en el campo de la logística, entre otros.

En la presente investigación, el escenario elegido es el Congreso de la República del Perú, como órgano que emiten las leyes que no se han reglamentado, y que por su naturaleza de especialidad en materia legislativa se constituye como el lugar en donde tiene que recaer el estudio de los casos que se han presentado.

Se estará tomando en consideración, la información sobre el seguimiento a las leyes pendientes de reglamentación.

2.6. Caracterización de los Sujetos

La decisión para desarrollar la investigación en base al método cualitativo, se orienta específicamente a los expertos en la especialidad del Derecho Parlamentario, que cumplen funciones en el Congreso de la República quienes de manera permanente se relacionan con el quehacer parlamentario.

La caracterización de los sujetos para la presente investigación definidas en las personas de los expertos, estarán sometidos y forman parte del instrumento de recolección de datos por medio de las encuestas a través de los cuestionarios con preguntas abiertas.

De manera concreta las apreciaciones o alcances de los expertos en la entrevista, tiene el claro propósito de alcanzar el resultado que permita acercarse a los supuestos planteados, razón por la que se justifica que los sujetos definidos lo

constituyan los expertos en el tema de investigación, que con sus respuestas contribuyan al reforzamiento y precisión de las conclusiones y recomendaciones.

2.7. Trayectoria Metodológica

En armonía con lo desarrollado en la investigación, la tesis basa su desarrollo en la metodología básica ya que la motivación, aunque pudiese parecer simple es la curiosidad al pretender descubrir nuevos conocimientos a partir del problema planteado. Siendo una investigación básica descriptiva, el objeto esencial es la recopilación de datos e informaciones orientados a una clasificación según su naturaleza, con la finalidad de absolver interrogantes comunes de los sujetos de estudio. Sirva que las investigaciones que requieren ser explicadas, permita adoptar decisiones correctivas o propuestas como la de modificar normas vigentes que requieren precisión para una correcta aplicación. En el presente caso me refiero a la modificación del inciso 8° del artículo 118° de la Constitución Política del Perú y del artículo 5° y 36° del Reglamento del Congreso de la República, así como de una propuesta académica para la incorporación del curso de Derecho Parlamentario a los alumnos del sexto ciclo o tercer año de la carrera profesional de Derecho siendo piloto la Universidad Privada Telesup.

Se ha apelado a teoría especializada de las tesis en el Derecho Parlamentario y Constitucional por convenir a los intereses de la investigación, las fuentes consultadas han tenido el rigor de estudio en su contenido para interpretar y argumentar el marco teórico. Como referencia tenemos las tesis de (Martel, 2017); (Zegarra, 2016); (Villavicencio, 2014); (Váldez, 2013) y (Hernández, 2008) por citar algunos.

La trayectoria debe estar revestida de alternativas de complementariedad respecto a sus métodos y es aquí cuando se hace uso de la misma manera por ser una investigación jurídica del campo de las ciencias sociales, el método inductivo, que implica un análisis ordenado, coherente y lógico respecto al problema de la investigación. Es un procedimiento que va de lo particular a lo general, con énfasis a los hechos y causas. El análisis documental incluye la revisión y estudio de la

legislación específica como lo es la propia Constitución y la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, de igual forma las fuentes bibliográficas especializadas de connotados especialistas peruano y del extranjero por ser una materia poco explotada contribuirá a la relevancia de la investigación.

Toda la información acopiada, consultada, analizada y resumida como sustento teórico de la investigación permitirá consolidar de manera indubitable los supuestos planteados de la investigación. Como lo he mencionado antes, producto del análisis tanto de la información recogida, de las entrevistas y alcances teóricos tanto de los antecedentes nacionales como internacionales, así como los artículos periodísticos especializados y revistas, permitirán proponer alternativas de solución desde las iniciativas o propuestas legislativas para la modificación de normas que requieren ser precisadas.

2.8. Población y Muestra

2.8.1 Población

Siendo que el trabajo de investigación está referido al universo de leyes aprobadas por el Congreso de la República las mismas que no han sido reglamentadas desde el año 2005 al 2017, se considera un número de cuarenta y siete leyes (47).

La información que pongo de manifiesto la he obtenido del seguimiento y actualización de la data que tiene a cargo el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria del Congreso de la República, conocido por sus siglas DIPD, órgano parlamentario que coordina el seguimiento de las leyes pendientes sin reglamentar con la Secretaría de Coordinación de la PCM.

2.8.2 Muestra

La muestra en este caso es irrelevante por cuanto se está evidenciado lo que existe en su totalidad como universo de estudio, lo importante en este caso es que cada una de dichas leyes tiene un impacto en la desnaturalización de su aplicación, ya que la reglamentación permite precisiones de los articulados de la norma vigente, con la finalidad de no desvirtuar el objetivo de la misma.

2.9. Técnicas e Instrumentos de Recolección de datos

Para el desarrollo de la presente investigación, el instrumento de recolección de datos que se ha utilizado ha sido el cuestionario. Se han formulado preguntas orientadas a la especialidad, cuyas respuestas son abiertas, sin limitación alguna, siendo las siguientes:

Cuestionario

1. *¿En qué consiste la reglamentación de las leyes?*
2. *En su opinión, la falta de reglamentación de la ley ¿la hace inaplicable? ¿Qué factores pueden incidir para que se dé esta situación?*
3. *Siendo un mandato constitucional la reglamentación de las leyes, cuya potestad debe ser ejercida por el Presidente de la República ¿Incorre en infracción constitucional no reglamentar las leyes en los plazos que las mismas disposiciones lo establecen?*
4. *El ordenamiento jurídico nacional contiene leyes para ser aplicados en distintos campos del Estado peruano, entre éstas tenemos leyes que afectan las condiciones de vida inmediata de los ciudadanos como en el sector de la salud, medio ambiente, entre otros; en ese sentido ¿Cuál cree usted que pueden ser las consecuencias originadas por la falta de reglamentación de las leyes?*

5. Algunos tratadistas como [Nombre del tratadista] consideran que la falta de reglamentación de las leyes es una forma de veto *¿Qué opinión tiene usted sobre el particular?*
6. Producto de la investigación, se ha podido determinar por ejemplo que en otros países latinoamericanos las faltas de reglamentación de las leyes también existen, a guisa de lo anterior, *¿Considera usted que la falta de reglamentación de las leyes implica bloquear la voluntad legislativa al no contar con el mecanismo de equilibrio de insistencia y que es esto una constante en nuestra región?*
7. El Congreso de la República delega por mandato constitucional al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias. La Constitución establece los parámetros para un control posterior a la delegación de dichas facultades, como por ejemplo que se emita un decreto legislativo que no esté contemplado en la ley autoritativa o cuando el Poder Ejecutivo legisla sobre materias no autorizadas, en ese orden de ideas *¿Considera usted que el control parlamentario debe ejercerse de la misma manera a las leyes que no son reglamentadas? si es afirmativa o negativa su respuesta ¿puede sustentarla?*
8. *¿Cuál es su opinión respecto a la utilidad y pertinencia sobre que el Congreso de la República lleve estadísticas de las leyes que no se reglamentan, por medio del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) y que además cumple una labor de coordinación con la Secretaría de Coordinación de la PCM?*
9. El Derecho Parlamentario hace usos de muchos términos, en ese orden de ideas y para mayor abundamiento de las preguntas anteriores; *¿Nos referimos a los mismos conceptos cuándo se menciona al “control parlamentario” como “control político”?* *¿Puede establecer la similitud o diferencia?*
10. En los Estados modernos el término “control” no está ligado únicamente, a la supervisión de las actividades que realizan los detentores del poder, sino que

se aplica, también, al establecimiento y la aplicación de sanciones *¿Considera que debería establecerse sanciones por la falta de reglamentación a las leyes, teniendo en consideración que el Presidente de la República, delega a sus ministros la facultad de reglamentar de acuerdo al sector que corresponda?*

11. En su opinión de haber considerado sanciones *¿Qué tipos de sanciones y que mecanismos deberían implementarse para dicho fin?*

12. *¿Sería necesario una modificación constitucional o legislar en materia de sanción por la falta de reglamentación?*

La formulación de las preguntas tiene el sentido estricto de llegar a conocer por parte de los especialistas, lo que la presente investigación va a determinar al final.

La pregunta 1 tiene la intención saber el conocimiento conceptual que tiene cada especialista sobre la reglamentación.

La pregunta 2 se formula con la intención de conocer si considera que la falta de reglamentación hace inaplicable a la ley, así como si puede evidenciar con su respuesta los factores que contribuyen a esa situación.

La pregunta 3 es propuesta de esta manera, para determinar si hay coincidencia sobre la infracción constitucional en la que incurriría el presidente de la República, no obstante, de que goza de inmunidad durante su mandato.

La pregunta 4 está directamente relacionada a las consecuencias que puede estar afectando ante la falta de precisiones que requieren algunas leyes (reglamentación).

La pregunta 5 la interrogante como tal tiene un horizonte político, toda vez que no se ha encontrado la justificación para no reglamentar, teniendo en consideración que se presenta de manera constante de gobierno en gobierno.

La pregunta 6 tiene como propósito si las coincidencias de la falta de reglamentación en otros países latinoamericanos obedecen a un origen en común.

La pregunta 7 esta pregunta es propia del control parlamentario, es decir; poder determinar si con las respuestas el control a la falta de reglamentación debe estar prescrita en una norma.

La pregunta 8 es tener en cuenta la pertinencia sobre ambos órganos que representan a los principales poderes del Estado en relación al trabajo que vienen ejecutando y que todo indica que su utilidad está siendo desperdiciada.

La pregunta 9 es básicamente para precisar sus definiciones.

La pregunta 10, 11 y 12 se formulan de esta manera porque la investigación quiere llegar a recomendaciones probables en este aspecto.

2.9.1 Técnicas para la obtención de información documental:

Se utilizarán material bibliográfico en el campo del Derecho Parlamentario, revistas especializadas, así como las normas pertinentes internas y comparadas.

2.9.2 Técnicas para la investigación de campo.

Como se ha podido evidenciar en párrafos precedentes se ha sometido el cuestionario a diecisiete especialistas en la especialidad del Derecho Constitucional y Parlamentario, para aprovechar sus conocimientos dadas las trayectorias de los entrevistados.

2.9.3 Métodos de análisis de datos

Se procederá a consolidar las respuestas agrupando las similitudes que existan entre ellas, luego de lo cual se seguirá con el análisis por similitudes y de ser posible determinar porcentualmente las coincidencias.

2.10. Rigor Científico

La investigación permite conocer muchas cosas de lo que podemos estar ignorando, tal es el caso por ejemplo cuando por ejemplo se dice que una de las desventajas que generalmente se le atribuye a la investigación de método cualitativo, es una aparente validez y confiabilidad que tiene respecto al rigor de la investigación cuantitativa. A juicio de otros autores, aplicar determinadas conclusiones que se obtienen de otros, resulta un criterio adverso a lo deseado, ya que se vulnera sus propósitos, objetivos y naturaleza. Según Castillo & Vásquez (2003). La cualidad de creíble se alcanza cuando el investigador por medio de la observación y entrevistas a los sujetos que intervienen en el estudio, reúne información útil que los mismos entrevistados reconocen con garantía de lo que se aproxima a lo que ellos piensan y sienten. Es decir, la credibilidad va en relación a los resultados verdaderos de la investigación, de las personas entrevistadas y al estudio del fenómeno considerado como problema general y específicos. El rigor científico permite valorar cómo y de qué manera se han aplicado rigurosa y científicamente los métodos de investigación, técnicas y análisis utilizados.

Dicho de otra manera, el planteamiento de la investigación reposa en evidenciar que existe la falta de reglamentación de las leyes que así lo requieren, como la ausencia del control parlamentario pese a que el Reglamento del Congreso de la República establece los procedimientos de control político, cuando se vulneran los artículos pertinentes en relación al respecto de la Constitución y leyes promulgadas. Si la falta de reglamentación y control político de los principales poderes del Estado contribuyen a la incertidumbre jurídica, las entrevistas van a confirmar o contrariar los supuestos utilizados en la presente investigación. Es innegable que las metodologías serán sometidas previamente a la escrupulosa severidad.

CAPÍTULO III

RESULTADOS

3.1 Análisis de Resultado

Los resultados se han obtenido al haberse utilizado como instrumento el cuestionario con preguntas abiertas. Se decidió construir las preguntas sobre la base del objetivo general y los objetivos específicos de la investigación.

Son un total de veinte expertos entrevistados con más de treinta años de experiencia profesional en el campo del Derecho Parlamentario como parte del Derecho Constitucional. Los seleccionados han sido y siguen siendo algunos de ellos protagonistas del quehacer parlamentario, como el ex Oficial Mayor del Congreso de la República Dr. José Elice Navarro, el ex Diputado Carlos Enrique Calderón Carvajal, politólogos, sociólogos, secretarios técnicos y especialistas parlamentarios de las distintas comisiones según lo señalado en el artículo 35 del Reglamento del Congreso, un ex juez y asesor de bancada parlamentaria.

El uso de las preguntas abiertas permite que el entrevistado pueda responder lo que piensa sin limitaciones. Si bien es fácil para el entrevistado responder sin limitación alguna, la dificultad que se presenta es al momento de codificar las respuestas, cuya finalidad es obtener un resultado consolidado, para ello se debe determinar con objetividad la posición del entrevistado, estableciendo las coincidencias y discrepancias que han de existir (Ñaupas H, Mejía E, Novoa E, Villagómez A, 2014 p. 213).

La investigación ha permitido los siguientes resultados en base a doce interrogantes formuladas:

Pregunta 1	% de coincidencias de 20 entrevistados
Sobre la base de sus conocimientos ¿En qué consiste la reglamentación de las leyes?	100% de los entrevistados coinciden en que la reglamentación de las leyes es la complementariedad del derecho positivo, ya que desarrolla los artículos de las leyes es un documento razonado porque la administración posee la información, facilitando la aplicación y el cumplimiento de la ley.

Pregunta 2	% de coincidencias de 20 entrevistados
En su opinión ¿La falta de reglamentación de la ley, la hace inaplicable?	53% considera que la hace inaplicable. 29% no es necesariamente inaplicable porque se debe tener en cuenta que las leyes autoaplicativas, en cambio las aplicativas sí. 18% considera que no la hace inaplicable.

Pregunta 3	% de coincidencias de 20 entrevistados
Siendo un mandato constitucional la reglamentación de las leyes, cuya potestad debe ser ejercida por el Presidente de la República ¿Incorre en infracción constitucional no reglamentar las leyes en los plazos que las mismas disposiciones lo establecen?	64% considera que no se incurre en infracción constitucional porque siendo una potestad no es obligatorio y no está regulado. 24% considera si se comete infracción constitucional. 12% considera que depende siempre que se haga la distinción dependiendo de las leyes que se trate.

Pregunta 4	% de coincidencias de 20 entrevistados
El ordenamiento jurídico nacional contiene leyes para ser aplicados en distintos campos del Estado peruano, entre éstas tenemos leyes que afectan las condiciones de vida inmediata de los ciudadanos como en el sector de la salud, medio ambiente entre otros ¿Cuál cree usted que pueden ser las consecuencias por la falta de reglamentación de las leyes?	100% considera que la falta de reglamentación si afecta los intereses de la población, de acuerdo a las estadísticas, varias leyes sin reglamentar son multisectoriales y entre ellas se tiene a las del sector salud, por ejemplo.

Pregunta 5	% de coincidencias de 20 entrevistados
Algunos tratadistas consideran que la falta de reglamentación de las leyes es una forma de veto ¿Qué opinión tiene usted sobre el particular?	82% considera que sí existe veto a la ley. 13% considera que depende de la norma que requiere ser reglamentada. 5% considera que no hay veto.

Pregunta 6	% de coincidencias de 20 entrevistados
Producto de la investigación, se ha podido determinar por ejemplo que en otros países latinoamericanos la falta de reglamentación de las leyes también existe ¿Considera usted que la falta de reglamentación de las leyes implica bloquear la voluntad legislativa al no contar con el mecanismo de equilibrio de insistencia?	71% considera que sí se bloquea la voluntad de legislar. 17% considera que no se bloquea. 12% considera que depende del tipo de ley en cuanto a su contenido,

Pregunta 7	% de coincidencias de 20 entrevistados
El Congreso de la República delega por mandato constitucional al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias. La Constitución establece los parámetros para un control posterior a la delegación de dichas facultades, como por ejemplo que se emita un decreto legislativo que no esté contemplado en la ley autoritativa o cuando el Poder Ejecutivo legisla sobre materias no autorizadas ¿Considera usted que el control parlamentario debe ejercerse de la misma manera a las leyes que no son reglamentadas? si es afirmativa o negativa su respuesta ¿puede sustentarla?	76% considera que si debe ejercerse el control de la misma manera que se controla los Decretos Legislativos que expide el Ejecutivo por otorgamiento de facultades delegadas a las leyes que no son reglamentadas. 24% considera que no es necesario.

Pregunta 8	% de coincidencias de 20 entrevistados
<i>¿Cuál es su opinión respecto a que si es suficiente que el Congreso de la República solo lleve una estadística de las leyes que no se reglamentan, por medio del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) y que además cumple una labor de coordinación con la Secretaría de Coordinación de la PCM?</i>	100% de los entrevistados consideran que es insuficiente las estadísticas para cambiar la situación de las leyes pendientes por reglamentar.

Pregunta 9	% de coincidencias de 20 entrevistados
El Derecho Parlamentario hace usos de muchos términos <i>¿Nos referimos a los mismos conceptos cuándo se menciona al “control parlamentario” como “control político”?</i> <i>¿Puede establecer la similitud o diferencia?</i>	100% considera que es lo mismo y todo depende cómo se enfoque los procedimientos y de qué manera se dirige.

Pregunta 10	% de coincidencias de 20 entrevistados
En los Estados modernos el término “control” no está ligado únicamente, a la supervisión de las actividades que realizan los detentores del poder, sino que se aplica, también, al establecimiento y la aplicación de sanciones <i>¿Considera que debería establecerse sanciones por la falta de reglamentación a las leyes, teniendo en consideración que el Presidente de la República, delega a sus ministros la facultad de reglamentar de acuerdo al sector que corresponda?</i>	59% considera que, si deben establecerse sanciones, precisando las razones que motivan la falta de reglamentación. 41% considera que las sanciones están establecidas y por ende solo deben activarse en concordancia con lo que establece la Constitución del Perú y el Reglamento del Congreso de la República.

Pregunta 11	% de coincidencias de 20 entrevistados
En su opinión de haber considerado sanciones <i>¿Qué mecanismos deberían implementarse para dicho fin?</i>	Los porcentajes son similares a los de la pregunta 10.

Pregunta 12	% de coincidencias de 20 entrevistados
<p><i>¿Sería necesaria una modificación constitucional o legislar en materia de sanción por la falta de reglamentación?</i></p>	<p>71% considera que se requiere legislar en materia de sanciones por el incumplimiento al no reglamentar las leyes. 29% considera que las sanciones ya se encuentran establecidas.</p>

CAPÍTULO IV

DISCUSIÓN

4.1 Análisis de discusión de resultados

A continuación, se procede al análisis de las respuestas como resultado de las entrevistas que se han realizado a los expertos por el tema de investigación.

Pregunta 1

Sobre la base de sus conocimientos ***¿En qué consiste la reglamentación de las leyes?***

El Derecho es una rama que se sujeta a diversas interpretaciones, es decir, reposa sobre la hermenéutica. Si bien el resultado arroja un resultado del 100% de coincidencias, resulta relevante en opinión del investigador conocer las coincidencias conceptuales de los expertos.

Pregunta 2

En su opinión ***¿La falta de reglamentación de la ley, la hace inaplicable?***

Un 53% de los entrevistados que representa a la mayoría de los entrevistados, han observado que la inacción por reglamentar las leyes las vuelve inaplicables. La ausencia del ejercicio potestativo del presidente de la República, contribuye de la misma forma a la inaplicabilidad de las leyes por reglamentar. Otro aspecto que ha llevado al incumplimiento de la reglamentación ha sido la falta de previsión en su momento del constituyente. En el caso del 29% de los entrevistados, consideran que la inaplicabilidad no se da desde el punto de vista formal, salvo que no se haga precisiones sobre el contenido genérico de la ley que requiere ser reglamentada. Un 18% estima que la falta de reglamentación a las leyes que así lo requieren, no la hace inaplicable, ya que la ley es vigente desde el día siguiente de su publicación.

Pregunta 3

Siendo un mandato constitucional la reglamentación de las leyes, cuya potestad debe ser ejercida por el Presidente de la República ***¿Incorre en infracción constitucional no reglamentar las leyes en los plazos que las mismas disposiciones lo establecen?***

Para el 64% de los entrevistados, el presidente de la República solo ejerce una potestad, por lo que no está obligado a reglamentar las leyes que así lo requieran. Lo potestativo no es mandatorio, ya que, el incumplimiento de una potestad, no constituiría infracción constitucional.

El 24% de los entrevistados considera que la falta de reglamentación, es una distorsión expresada por la voluntad del pueblo a través del parlamento. Frente a la ausencia de responsabilidad política del presidente de la República, los ministros que refrendan conjuntamente con el presidente de la República los reglamentos, asumen el costo político ya que estarían cometiendo infracción constitucional, debiendo asumir las sanciones que correspondan políticamente. Un 12% considera que para que exista infracción constitucional habría que ejercer una forzada distinción de los casos que se presenten, teniendo en presente la norma involucrada y a quién va dirigida.

Pregunta 4

El ordenamiento jurídico nacional contiene leyes para ser aplicados en distintos campos del Estado peruano, entre éstas tenemos leyes que afectan las condiciones de vida inmediata de los ciudadanos como en el sector de la salud, medio ambiente entre otros ***¿Cuál cree usted que pueden ser las consecuencias por la falta de reglamentación de las leyes?***

De manera unánime el 100% de los entrevistados sostienen que una de las consecuencias es que, la ley no se aplicaría, las políticas públicas se verían afectadas. El impacto directo sería a la población ya que algunas de las leyes versan sobre temas sociales, implica resistencia a la voluntad popular. Otras de las consecuencias coinciden que sería la desnaturalización de la norma. Se afecta la

seguridad jurídica, si hubiese la posibilidad de aplicarla sería una aplicación defectuosa o arbitraria.

Pregunta 5

Algunos tratadistas consideran que la falta de reglamentación de las leyes es una forma de veto ***¿Qué opinión tiene usted sobre el particular?***

Un 82% considera que existe veto a la ley al no existir un procedimiento previsto constitucionalmente para que el Congreso de la República del Perú responda ante ello. También coinciden que eso ocurre cuando el Ejecutivo en plena construcción de la ley, se va pronunciando en contra de su creación, lo que demuestra que, al dejar sin reglamento a la ley, es una decisión deliberada que configura insumisión a la norma. Un 13% considera que no es un veto propiamente dicho y que depende de la ley que requiere ser reglamentada y un 5% restante se pronuncia afirmando que no existe veto.

Pregunta 6

Producto de la investigación, se ha podido determinar por ejemplo que en otros países latinoamericanos la falta de reglamentación de las leyes también existe ***¿Considera usted que la falta de reglamentación de las leyes implica bloquear la voluntad legislativa al no contar con el mecanismo de equilibrio de insistencia?***

El 71% de los entrevistados que consideran que sí se bloquea la voluntad legislativa, para ello se necesitan mecanismos especializados. El parlamento debe precisar las leyes para evitar que se bloquee la voluntad legislativa por parte del Ejecutivo ya que rompe el equilibrio de poderes. Un 17% opina que no se bloquea la voluntad legislativa. Un 12% argumenta que depende del tipo de ley para que se considere que se está bloqueando la voluntad legislativa, esto se puede evitar si el reglamento fuese opcional, se enfatiza que una buena ley no requiere ser reglamentada.

Pregunta 7

El Congreso de la República delega por mandato constitucional al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias. La constitución establece los parámetros para un control posterior a la delegación de dichas facultades, como por ejemplo que se emita un decreto legislativo que no esté contemplado en la ley autoritativa o cuando el Poder Ejecutivo legisla sobre materias no autorizadas ***¿Considera usted que el control parlamentario debe ejercerse de la misma manera a las leyes que no son reglamentadas?*** si es afirmativa o negativa su respuesta ***¿puede sustentarla?***

El 76% considera que el parlamento debe ejercer el mismo procedimiento de control que se hace a los decretos legislativos o de urgencia por delegación de facultades que, a las leyes que requieren ser reglamentadas. El control parlamentario sobre los actos del Ejecutivo debe asegurar el equilibrio de poderes, mediante este mecanismo de manera concreta, debiendo operar desde el momento en que se vence el plazo otorgado para reglamentar. El 24% coincide que no es necesario el control parlamentario que se aplica a las facultades delegadas salvo que la ley tienda a convertirse en letra muerta.

Pregunta 8

¿Cuál es su opinión respecto a que si es suficiente que el Congreso de la República solo lleve una estadística de las leyes que no se reglamentan, por medio del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) y que además cumple una labor de coordinación con la Secretaría de Coordinación de la PCM?

Un contundente 100% considera que son insuficientes las estadísticas para cambiar la situación de las leyes pendientes por reglamentar.

Pregunta 9

El Derecho Parlamentario hace usos de muchos términos ***¿Nos referimos a los mismos conceptos cuándo se menciona al “control parlamentario” como “control político”?*** ***¿Puede establecer la similitud o diferencia?***

El 100% considera que tienen las mismas raíces, se sostiene que es lo mismo dependiendo de cómo se enfoque, es la concurrencia de dos voluntades que lo establece quien limita y que a su vez es quien controla, se sustenta en criterios de oportunidad. El control parlamentario es lo que realizan los congresistas por ejemplo en el tema de fiscalización, asegurar el debido proceso en sede parlamentaria. El control político son los mecanismos de pesos y contrapesos, trasciende las formalidades. El control político es a género como control parlamentario esa especie. No hay control parlamentario que no se haga con fines políticos.

Pregunta 10

En los Estados modernos el término “control” no está ligado únicamente, a la supervisión de las actividades que realizan los detentores del poder, sino que se aplica, también, al establecimiento y la aplicación de sanciones ***¿Considera que debería establecerse sanciones por la falta de reglamentación a las leyes, teniendo en consideración que el Presidente de la República, delega a sus ministros la facultad de reglamentar de acuerdo al sector que corresponda?***

El 59% de los entrevistados consideran que deben instaurarse sanciones precisando las razones. Establecer procedimientos de control para las leyes que requieren ser reglamentadas, orientando al fortalecimiento del Estado de Derecho. Las sanciones deben contemplarse dentro del control político, al atentar contra la voluntad política. Un 41% coincide que las sanciones ya se encuentran establecidas en el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

Pregunta 11

En su opinión de haber considerado sanciones *¿Qué mecanismos deberían implementarse para dicho fin?*

En esta pregunta nuevamente se repite el 59% remitiéndose a sus respuestas de la pregunta 10. El 41% precisan que estando establecidas las sanciones lo mencionan, como: censura, interpelación entre otros.

Pregunta 12

¿Sería necesaria una modificación constitucional o legislar en materia de sanción por la falta de reglamentación?

Un importante 71% considera que es necesario legislar en materia de sanción, por las implicancias directas afectando a la población e indirectas a los escenarios multisectoriales al dejar de reglamentar las leyes que así lo establecen las propias normas. Como se puede apreciar el porcentaje con relación a las respuestas de las preguntas 10 y 11 se incrementa. Todo indicaría que, si bien hay expertos que consideran que las sanciones están establecidas, aún consideran que se debería modificar o legislar en materia de sanciones. Solo el 29% en esta oportunidad reitera que las sanciones ya se encuentran establecidas.

Análisis complementario de la discusión de resultados

Si bien es cierto que es y seguirá haciendo un acierto por su importancia mantener el seguimiento a las leyes no reglamentadas, del mismo modo no se puede restar relevancia a que la producción legislativa opere y cumpla con el objetivo principal que es la de normar situaciones fácticas de acuerdo a las realidades que se van presentando en la sociedad. La legislación debe permitir que el ordenamiento jurídico peruano vaya en consonancia con lo que las propias leyes que requieren reglamentarse, se cumpla. La Constitución, el Reglamento del Congreso de la República y la Ley LOPE así lo prescriben.

CAPÍTULO V

CONCLUSIÓN

1. El inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú, prescribe la potestad constitucional del presidente de la República para reglamentar las leyes que así lo requieren, es decir, es una atribución que el primer mandatario lo puede materializar o no como opción. Ahora se entiende al menos por la investigación los años que han transcurrido desde el año 2005 hasta el final de la investigación, las razones para que casi medio centenar de leyes se encuentren sin reglamentar, siendo otro de los aspectos resaltantes que entre ellas hay normas que van acorde con el Acuerdo Nacional. Asimismo, los hechos demuestran que el constituyente durante el proceso de la elaboración de la actual carta magna del 93, no previó que hechos como dejar de reglamentar leyes podría ocurrir.
2. La investigación ha permitido detectar en tiempo real, que existen casi medio centenar de leyes que permanecen sin reglamentos, y que han venido y vienen ocasionando afectaciones a la población con un costo social muy alto, a consecuencia inclusive que, de manera paralela, por la falta de control parlamentario que el parlamento (Poder Legislativo) ha dejado de ejercer a los actos del gobierno (Poder Ejecutivo) en el caso específico de la reglamentación de las leyes.
3. El presidente de la República de acuerdo con la Constitución Política del Perú de 1993, no es pasible de denuncias, goza de inmunidad y mientras ocupa el cargo no se le atribuye responsabilidad política, por las acciones o decisiones que deja de hacer. Distinto es el caso de los ministros de Estado, ya que ellos si asumen la responsabilidad política de los actos de gobierno como funcionarios de confianza y que son propuestos por el presidente del Consejo de Ministros, razón suficiente para que comparezcan ante las instancias del Congreso de la República, sometién dose a los procedimientos del control político.

4. La investigación que se ha desarrollado y practicado en las instancias de los poderes Legislativo y Ejecutivo, permitió indagar sobre las capacidades cognoscitivas de estudiantes universitarios de pregrado, con la finalidad de establecer el nivel de interés sobre la realidad nacional en la materia del Derecho parlamentario, básicamente sobre el funcionamiento, atribuciones y funciones del parlamento, con resultados preocupantes y que a todas luces esa deficiencia requiere ser atendida desde el ámbito académico.

CAPÍTULO VI

RECOMENDACIONES

1. La investigación ha demostrado que la insuficiencia política del presidente de la República por reglamentar las leyes que así lo precisan, no le acarrea ninguna responsabilidad política directa. Por el contrario, al ser una prerrogativa constitucional potestativa, no se encuentra obligado a realizarla, moralmente quizás debería cumplir con lo que señala la propia Constitución cuando invoca el respeto a las leyes. En esa línea de ideas, se propone la modificación constitucional del inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú de 1993, con la siguiente redacción:

Dice:

“Artículo 118°. - Corresponde al Presidente de la República:

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.*

(...).

8. *Ejercer la potestad de reglamentar las leyes sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.*

Debe decir:

“Artículo 118°. - Corresponde al Presidente de la República:

1. *Cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales.*

(...).

8. ***Adoptar las medidas necesarias con los ministros del sector, para cumplir con reglamentar las leyes que así lo dicte la propia norma***, sin transgredirlas ni desnaturalizarlas; y, dentro de tales límites, dictar decretos y resoluciones”.

2. El pasivo existente de leyes sin reglamentar debe ser solucionado en el más breve plazo, ello implica voluntad política que no ha existido a lo largo de

casi trece años, dejando inaplicables o desvirtuando la voluntad legislativa por parte del Ejecutivo y la indiferencia de un control a cargo del Legislativo que en esa parte ha renunciado a ejercerlo. El desprestigio y falta de credibilidad del parlamento peruano, cada día acrecienta el rechazo de la población. Por esa razón, la modificación constitucional propuesta en la recomendación primera, debe ser complementada con otra modificación en el ámbito del Poder Legislativo, por la que se propone modificar el artículo 5° e incorporar el artículo 90°-A del Reglamento del Congreso de la República, vía Resolución Legislativa con la siguiente redacción:

Sobre el artículo 5° del Reglamento del Congreso de la República.

Dice:

“Función del Control Político

Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”.

Debe decir:

“Función del Control Político

*Artículo 5. La función del control político comprende la investidura del Consejo de Ministros, el debate, la realización de actos e investigaciones y la aprobación de acuerdos sobre la conducta política del Gobierno, los actos de la administración y de las autoridades del Estado, el ejercicio de la delegación de facultades legislativas, el dictado de decretos de urgencia, **el incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo representado por el Ministro del sector, de la emisión y publicación del Reglamento que la ley lo requiera en el plazo***

que la misma norma señale, y la fiscalización sobre el uso y la disposición de bienes y recursos públicos, el cumplimiento por el Presidente de la República del mensaje anual al Congreso de la República y el antejuicio político, cuidando que la Constitución Política y las leyes se cumplan y disponiendo lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores”.

Sobre la incorporación del artículo 90°-A del Reglamento del Congreso de la República.

“Procedimiento de control a las leyes que requieren reglamentación.

“Artículo 90°-A.- Las Comisiones Ordinarias como órganos especializados en determinadas materias, adoptaran los instrumentos de control político, respecto al seguimiento y fiscalización de las leyes aprobadas por el Congreso de la República, que requieren ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo.

Vencido el plazo de reglamentación que señale la ley, las Comisiones Ordinarias de acuerdo a la especialidad y ministerio en que se vincule con la ley, procederán con lo prescrito en el artículo 69 del presente Reglamento.

De no atenderse lo señalado en el párrafo precedente, las Comisiones Ordinarias procederán según los artículos 83°, 84°, 85°, 86° y 87° Sección Segunda Procedimientos de Control Político del Reglamento del Congreso de la República”

3. Se recomienda que la Universidad Privada Telesup, incorpore en la malla curricular de la Escuela Profesional de Derecho, el curso de Derecho Parlamentario en el tercer año o sexto ciclo de estudios profesionales, estableciéndose como prerrequisitos en un orden de prelación iniciando con el curso de Derecho Constitucional, luego Derecho Procesal Constitucional para que se pueda llevar el curso propuesto, definiendo el objetivo, finalidad y temas que deben ser considerados en el silabo para su desarrollo.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Aguila G. (2017) *El Precedente Constitucional - Guía de estudio sistemático, 1ra Edición*. Lima: EGACAL.
- Aranzamendi L. (2015). *Investigación Jurídica de la Ciencia y el conocimiento científico. 2da Edición*. Lima: Editoria y Librería Jurídica Grijley EIRL.
- Auzamendi M.(2012) Fernández-S. Bermejo E.; Murias P.; Pau F.; Pulido M.; Sarmiento X.; Viseido F.. *Manual de actuación del parlamentario*. Madrid: El Derecho Grupo Francis Lefebvre.
- Berlin F. (2006). *Derecho parlamentario. 6ta reimpresión*. México D.F. Fondo de Cultura Económica.
- Bitonte M.; Dascal M.; Dumm Z.; Garssen B. Ilie C.; Marafioti R.; Martinez M.; Santibañez Cr. Snoeck F. (2007). *Parlamentos Teoría de la argumentación y debate parlamentario. 1ra Edición*. Buenos Aires: Editorial Biblios.
- Borea A.. (2016). *Manual de la Constitución - Para qué sirve y cómo defenderme. 1ra Edición*. Lima: Biblioteca Peruana de Derecho Constitucional.
- Briones A, (1990). *Métodos y Técnicas de Investigación para las Ciencias Sociales*. Mexico D.F.: Editorial Trillas.
- Cabanellas G. (2008). *Diccionario Jurídico Elemental. 19na Edición*. Buenos Aires: Editorial Heliasta S.R.L. Grupo Claridad.
- Carrío A.. (2012). *Valor de Ley. Un análisis de la validez e la ley en la democracia constitucional. 1ra Edición*. Madrid: Serie monografías 94 Colección monografías.
- Congreso de diputados. (1997). *VI Jornadas de Derecho Parlamentario - Problemas actuales del control parlamentario. Serie IV Monografías número 34*, Madrid: Colección monografías.
- Cubillo A. (2001). *Las relaciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Legislativo en Costa Rica: El análisis de la administración de Figueres (1994 - 1998)*. Tesis

para optar el grado de Magíster. Huelva: Universidad Internacional de Andalucía.

De Bufala P. (2008). *Derecho Parlamentario Electoral, 1ra Edición*. México D.F: Editorial Porrúa.

Delgado C. (2011). *Para la representación de la República - Apuntes sobre la constitución del Congreso y el estatuto de los parlamentarios. 1ra Edición*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.

Delgado C. (2012). *Manual del Parlamento - Introducción al estudio del Congreso peruano. 1ra Edición*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.

Derecho Parlamentario (2016). *Serie Cuadernos de Capacitación Parlamentaria, 1ra Edición*. LIMA: Congreso de la República del Perú.

Deza J.; Muñoz S. (2012) *Metodología de la Investigación Científica. 4ta Edición*. Lima: Fondo Editorial Universidad Alas Peruanas.

Dolorier J.; Ramirez L. (2017). *La Responsabilidad Administrativa Disciplinaria y Funcional: En la jurisprudencia del Tribunal Superior de Responsabilidades Administrativas de la Contraloría General de la República. 1ra Edición*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.

Donayre P. (2001). *Los Decretos Legislativos en el Perú - Sobre su control y su aplicación en el Perú y en la legislación comparada. 1ra Edición*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.

Escuin C. (2008). *El parlamento en el Derecho. 1ra Edición*. Madrid: Cuadernos del Congreso de los Diputados 1.

Falconi M.; Rivas M.; Lay H; Kobashigawa R.; Zeballos V. Pérez Y.. (2014). *La Evaluación Institucional de la Ley en el Perú, 1ra Edición*, Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.

Fernández M.. (1992). *Derecho Parlamentario español 1. Serie textos parlamentarios 3*. Madrid: Publicaciones del Congreso de los Diputados.

Fernandez M. (2011). *Derecho Constitucional - La centralidad del parlamento. Serie Monografías número 87*, Madrid: Colección monografías.

- Ferrero R. (2015). *El control constitucional del poder. 1ra Edición*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.
- Ferrero R. (2015), *Derecho Constitucional General - materiales de enseñanza. 2da Edición actualizada y aumentada*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.
- Flores J.. (2017). *Construyendo la Tesis Universitaria. 1ra Edición*. Lima: Centro de Producción Editorial e Imprenta de la UNMSM.
- García A. (2008). *Acusación Constitucional y Debido Proceso - Estudio del modelo peruano de determinación de responsabilidad de los altos funcionarios por parte del Congreso de la República, 1ra Edición*. Lima: Jurista Editores E.I.R.L.
- GARCÍA TOMA, Víctor. (1998). *Análisis sistemático de la Constitución peruana de 1993. Tomo II 1ra Edición*. Lima: Fondo Desarrollo Editorial Universidad de Lima.
- García V. Roncagliolo R. Revilla C.; Bernales E.; Haro J.; Rovira H; Forno G. Medina P.; Campos M.; Delgado C. (2009). *Derecho Parlamentario, 1ra Edición*. Lima: Instituto de Gobierno de la UPSMP.
- Guastini R. (2001). *Estudios de Teoría Constitucional. 1ra Edición*. México D.F. Editorial Fontamara.
- Hakansson C. (2009). *Curso de Derecho Constitucional. Segunda edición corregida*. Lima: Palestra Editores S.A.C.
- Hernández Á. (2008). *La Dimensión Constitucional del Principio de Conexidad en el procedimiento legislativo. Tesis para optar el título de Licenciado en Derecho*. San José de Costa Rica: Universidad de Costa Rica.
- Hernández R.; Fernández C.; Baptista P.. (2014). *Metodología de la Investigación, 6ta Edición*. Mexico D.F.: Mc. Graw Hill, Education Editores.
- Iglesias S.; Marañón R. (2016). *Manual de Derecho Parlamentario Autonómico, 1ra Edición*. Madrid: Dykinson S.L.
- Larios M. (2003). *La participación ciudadana en la elaboración de la ley. 1ra Edición*. Madrid: Serie IV: Monografía N° 53 Congreso de los Diputados.

- León J. (2005). *Los poderes y límites de las comisiones parlamentarias de investigación en el derecho constitucional peruano. Tesis para optar el título profesional de Abogado*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Martel F. (2017). *Facultades Itivas alteran el orden constitucional. Tesis para optar el título profesional de Abogado*. Huánuco: Universidad de Huánuco.
- Morón J. (2014). *El Control Jurídico de los Reglamentos de la Administración Pública, 1ra Edición*. Lima: Gaceta Jurídica S.A.
- Niccolini M. (2011). *Glosario de Términos Parlamentarios Peruanos. 1ra Edición*. Lima.
- Noguera I. (2014). *Guía para elaborar una tesis de Derecho*. Lima, Perú: Editorial y Librería Grijley EIRL.
- Ñaupas H.; Mejía E.; Novoa E.; Villagomez A.. 4ta Edición: Bogotá: Ediciones de la U.
- Ortiz A. (2008). *Metodología de Investigación Jurídica y de las Ciencias Sociales. 1ra Edición*. Cajamarca: Martínez Campañon Editorial S.R.L.
- Otero F.. (2008). *Los Instrumentos de Control Político y Jurisdiccional en el Estado Constitucional - antecedentes, actualidad y perspectivas. 1ra Edición*. México D.F. Editorial Porrúa.
- Palacios J.; Romero H.; Ñaupas H.. (2016). *Metodología de la Investigación Jurídica - Una brújula para investigar en ciencias jurídicas y redactar la tesis. 1ra Edición*. Lima: Editora y Librería Jurídica Grijley E.I.R.L.
- Planas P.. (1997). *Derecho Parlamentario. 1ra Edición*. Lima: Ediciones Forenses.
- Perez Y. (2011). *La influencia de los medios de comunicación colectiva en la formación de las comisiones de investigación parlamentaria durante el período 2001-2011. Tesis para optar el grado de Magíster*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Pérez Y. (2016). *El Control Parlamentario en el Constitucionalismo Peruano - del control sanción al control político. 1ra Edición*. Lima: Instituto Pacífico S.A.C.

- Proposición. (2012). *Revista Peruana de Estudios Parlamentarios y Gobernabilidad. N° 1*. Lima: APEPG.
- Ramirez R. (2016). *Proyecto de Investigación Cómo se hace una tesis. 2da Edición*. Lima: Fondo Editorial AMADP.
- Ramos C. (2011). *Cómo hacer una Tesis de Derecho y no envejecer en el intento*. Lima: Editoria y librería jurídica Grijley.
- Robinson P. (2012). *Manual del Control Parlamentario. 1ra Edición*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Robinson P. (2012). *Manual del Proceso Legislativo. 1ra Edición*. Lima: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Rubio M. (2005). *La Interpretación de la Constitución según el Tribunal Constitucional, 1ra reimpresión*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica.
- Rubio M. (2014). *Aplicación de la norma jurídica en el tiempo. 1ra reimpresión*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica.
- Rubio M.. (2017). *Para conocer la Constitución de 1993. 6ta Edición*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica.
- Salazar R. (2010). *Evolución del Control Jurisdiccional Constitucional (orígenes y desarrollo). 1ra Edición*. Arequipa: Editorial ADRUS S.R.L.
- Schauer F. (2015). *Fuerza de ley. 1ra Edición*. Lima: Palestra Editores.
- Sánchez F. (2016). *La Investigación Científica Aplicada al Derecho. 1ra Edición*. Lima: Normas Jurídicas Ediciones.
- Shoschana T. (2018). *La Interpretación de la Ley - teoría y métodos. 1ra Edición*. Lima: Fondo Editorial Pontificia Universidad Católica.
- Tafur E. (2018). *La potestad freglamentaria en el ordenamiento jurídico peruano. 1ra Edición*. Madrid: Fondo Editorial del Congreso del Perú.
- Tarazona R.; Neciosup V.; Durand P. (2012). *Reglamento del Congreso de la República concordado. 1ra Edición*. Lima.

- Torres .C. (2000), *El Centro del debate constitucional en 1993. Tomo III*. Lima: Fondo Editorial del Congreso de la República del Perú.
- Turausina R. (2002), *El control parlamentario de los Decretos-Leyes. 132 Cuadernos y debates*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- Valderrama S. (2015). *Pasos para elaborar proyectos y tesis de investigación científica. 5ta reimpresión*. Lima: Editorial San Marcos.
- Valdez A.. (2013). *El Derecho Parlamentario y la Realidad Jurídico Legislativa en Nicaragua. Tesis para optar el grado de Maestría*. León: Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua – León.
- Valle-Riestra J.. (2004). *La Responsabilidad Constitucional del Jefe de Estado. 1ra Edición*. Lima: Editorial San Marcos.
- Varela J.; Chanamé R. (2011). *La Constitución en el siglo XXI. Ensayo 1ra Edición*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Inca Garcilaso de la Vega.
- Vidal T. (2005), *Los Reglamentos de las Asambleas Legislativas. Serie IV: Monografías número 62*. Madrid: Colección monografías.
- Villavicencio M. (2014). *El control político en el Congreso de la República. Las comisiones investigadoras. Tesis para optar el grado de Magíster*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Villegas A. (2006). *Análisis de la estructura organizacional de las comisiones en el Congreso de la República de Guatemala y sus efectos en la agenda parlamentaria. Tesis para optar el grado de Licenciada*. Guatemala: Universidad San Carlos de Guatemala.
- Zegarra E.. (2016). *La responsabilidad política de los altos funcionarios del Estado. Tesis para optar el grado de Magíster*. Trujillo: Universidad Nacional de Trujillo.
- Zelayaran M. (2007). *Metodología de Investigación Jurídica*. Lima: Ediciones Jurídicas.

VIII. ANEXOS

ANEXO 1: Matriz De Consistencia

“INCUMPLIMIENTO E IMPLICANCIAS ANTE LA FALTA DE REGLAMENTACIÓN DE LAS LEYES COMO POTESTAD PRESIDENCIAL DEL EJECUTIVO – AUSENCIA DE CONTROL PARLAMENTARIO, 2017”

Problemas	Objetivos	Supuestos	Categorías	Metodología
<p>Problema general</p> <p>¿Qué consecuencias ha generado el incumplimiento de aquellas leyes que no han sido reglamentadas y su vinculación con la falta de control político?</p> <p>Problemas específicos (PE)</p> <p>1.- ¿Qué consecuencias ha generado el incumplimiento por no reglamentar las leyes?</p> <p>2.- ¿De qué manera la ausencia del control político fortalece el incumplimiento de la reglamentación a las leyes por parte del Poder Ejecutivo?</p> <p>3.- ¿Es la falta de sanciones lo que posibilita que las leyes no se reglamenten?</p>	<p>Objetivo General</p> <p>Determinar cuáles son los factores que no permiten dar cumplimiento lo estipulado en el inciso 8 del artículo 118 de la Constitución Política del Perú.</p> <p>Objetivos específicos (OE)</p> <p>1.- Identificar cuáles son las consecuencias que se generan por la falta de reglamentación de las leyes.</p> <p>2.- Evaluar si la ausencia del control político ha permitido el empoderamiento para no reglamentar algunas leyes.</p> <p>3.- Establecer si ante la falta de sanciones, se sigue dejándose de reglamentar las leyes.</p>	<p>Supuesto Principal</p> <p>El establecimiento de mecanismos para reducir el alto índice de leyes que no se aplican por la ausencia de control parlamentario, la falta de normas sancionadoras, para permitir la reducción del alto índice de leyes que no se aplican.</p> <p>Supuestos secundarios</p> <p>1. La identificación de las consecuencias por la falta de reglamentación permitirá adoptar las decisiones que correspondan para que, el mandato constitucional evite incumplir.</p> <p>2. El control político debe restaurar en el ámbito de la reglamentación de las leyes, el equilibrio de poderes que toda democracia debe mantener.</p> <p>3. El establecimiento de alternativas o propuestas de modificación legislativa o la implementación de instrumentos con la finalidad de identificar a los responsables inmediatos.</p>	<p>Categorías del supuesto principal</p> <p>Constitución Política del Perú artículo 118 inciso 8.</p> <p>La LOPE – Ley Orgánica del Poder Ejecutivo.</p> <p>Reglamento del Congreso de la República</p> <p>Subcategorías de los supuestos secundarios</p> <p>Ley. Reglamento. Control parlamentario. Control político.</p>	<p>Enfoque: Cualitativo ya que se busca analizar cómo es y cómo se manifiesta un fenómeno y sus componentes. Puntualmente.</p> <p>Diseño: Descriptivo</p> <p>Tipo: Básica</p> <p>Técnica: Entrevista directa con los especialistas en la materia.</p> <p>Método: Inductivo- No experimental</p> <p>Instrumento: Se utilizará la Guía de entrevistas</p> <p>Línea: Derecho Constitucional</p>

ANEXO 2:
Validación de Entrevistas/ Encuestas Experto 1

CERTIFICADO DE VALIDEZ DEL CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN													
ITEM	CONTENIDO	PERTINENCIA			RELEVANCIA			CLARIDAD			SUFICIENCIA		
		Si	No	Corregir	Si	No	Corregir	Si	No	Corregir	Si	No	Corregir
	Preguntas de las entrevistas / encuestas a aplicarse												
1	Sobre la base de sus conocimientos ¿En qué consiste la reglamentación de las leyes?												
2	En su opinión ¿La falta de reglamentación de la ley, la hace inaplicable?												
3	Siendo un mandato constitucional la reglamentación de las leyes, cuya potestad debe ser ejercida por el Presidente de la República ¿Incurre en infracción constitucional no reglamentar las leyes en los plazos que las mismas disposiciones lo establecen?												
4	El ordenamiento jurídico nacional contiene leyes para ser aplicados en distintos campos del Estado peruano, entre éstas tenemos leyes que afectan las condiciones de vida inmediata de los ciudadanos como en el sector de la salud, medio ambiente entre otros ¿Cuál cree usted que pueden ser las consecuencias por la falta de reglamentación de las leyes?												
5	Algunos tratadistas consideran que la falta de reglamentación de las leyes es una forma de veto ¿Qué opinión tiene usted sobre el particular?												

<p>6</p> <p>Producto de la investigación, se ha podido determinar por ejemplo que en otros países latinoamericanos la falta de reglamentación de las leyes también existe <i>¿Considera usted que la falta de reglamentación de las leyes implica bloquear la voluntad legislativa al no contar con el mecanismo de equilibrio de insistencia?</i></p>																
<p>7</p> <p>El Congreso de la República delega por mandato constitucional al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias. La Constitución establece los parámetros para un control posterior a la delegación de dichas facultades, como por ejemplo que se emita un decreto legislativo que no esté contemplado en la ley autoritativa o cuando el Poder Ejecutivo legisla sobre materias no autorizadas <i>¿Considera usted que el control parlamentario debe ejercerse de la misma manera a las leyes que no son reglamentadas? si es afirmativa o negativa su respuesta ¿puede sustentarla?</i></p>																

8	<p>¿Cuál es su opinión respecto a que si es suficiente que el Congreso de la República solo lleve una estadística de las leyes que no se reglamentan, por medio del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) y que además cumple una labor de coordinación con la Secretaría de Coordinación de la PCM?</p>																		
9	<p>El Derecho Parlamentario hace usos de muchos términos ¿Nos referimos a los mismos conceptos cuándo se menciona al "control parlamentario" como "control político"? ¿Puede establecer la similitud o diferencia?</p>																		
10	<p>En los Estados modernos el término "control" no está ligado únicamente, a la supervisión de las actividades que realizan los detentores del poder, sino que se aplica, también, al establecimiento y la aplicación de sanciones ¿Considera que debería establecerse sanciones por la falta de reglamentación a las leyes, teniendo en consideración que el Presidente de la República, delega a sus ministros la facultad de reglamentar de acuerdo al sector que corresponda?</p>																		

ANEXO 3:
Validación de Entrevistas/ Encuestas Experto 2

CERTIFICADO DE VALIDEZ DEL CONTENIDO DE LOS INSTRUMENTOS DE LA INVESTIGACIÓN													
ITEM	CONTENIDO	PERTINENCIA			RELEVANCIA			CLARIDAD			SUFICIENCIA		
		Si	No	Corregir	Si	No	Corregir	Si	No	Corregir	Si	No	Corregir
	Preguntas de las entrevistas / encuestas a aplicarse												
1	Sobre la base de sus conocimientos ¿En qué consiste la reglamentación de las leyes?												
2	En su opinión ¿La falta de reglamentación de la ley, la hace inaplicable?												
3	Siendo un mandato constitucional la reglamentación de las leyes, cuya potestad debe ser ejercida por el Presidente de la República ¿Incurrir en infracción constitucional no reglamentar las leyes en los plazos que las mismas disposiciones lo establecen?												
4	El ordenamiento jurídico nacional contiene leyes para ser aplicados en distintos campos del Estado peruano, entre éstas tenemos leyes que afectan las condiciones de vida inmediata de los ciudadanos como en el sector de la salud, medio ambiente entre otros ¿Cuál cree usted que pueden ser las consecuencias por la falta de reglamentación de las leyes?												
5	Algunos tratadistas consideran que la falta de reglamentación de las leyes es una forma de veto ¿Qué opinión tiene usted sobre el particular?												

<p>6</p> <p>Producto de la investigación, se ha podido determinar por ejemplo que en otros países latinoamericanos la falta de reglamentación de las leyes también existe <i>¿Considera usted que la falta de reglamentación de las leyes implica bloquear la voluntad legislativa al no contar con el mecanismo de equilibrio de insistencia?</i></p>																			
<p>7</p> <p>El Congreso de la República delega por mandato constitucional al Poder Ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias. La Constitución establece los parámetros para un control posterior a la delegación de dichas facultades, como por ejemplo que se emita un decreto legislativo que no esté contemplado en la ley autoritativa o cuando el Poder Ejecutivo legisla sobre materias no autorizadas <i>¿Considera usted que el control parlamentario debe ejercerse de la misma manera a las leyes que no son reglamentadas? si es afirmativa o negativa su respuesta ¿puede sustentarla?</i></p>																			

8	<p>¿Cuál es su opinión respecto a que si es suficiente que el Congreso de la República solo lleve una estadística de las leyes que no se reglamentan, por medio del Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) y que además cumple una labor de coordinación con la Secretaría de Coordinación de la PCM?</p>																			
9	<p>El Derecho Parlamentario hace usos de muchos términos ¿Nos referimos a los mismos conceptos cuando se menciona al "control parlamentario" como "control político"? ¿Puede establecer la similitud o diferencia?</p>																			
10	<p>En los Estados modernos el término "control" no está ligado únicamente, a la supervisión de las actividades que realizan los detentores del poder, sino que se aplica, también, al establecimiento y la aplicación de sanciones ¿Considera que debería establecerse sanciones por la falta de reglamentación a las leyes, teniendo en consideración que el Presidente de la República, delega a sus ministros la facultad de reglamentar de acuerdo al sector que corresponda?</p>																			

